

# AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

VOLUMEN 5

PERIODICO ELECTRONICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS

NÚMERO 1

*La Elaboración de la  
Política Exterior de  
Estados Unidos*

*Marzo de 2000*

# AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

## *La Elaboración de la Política Exterior de Estados Unidos*

PERIODICO ELECTRONICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS • VOLUMEN 5 • NUMERO 1 • MARZO DE 2000



*Los artículos que aquí se incluyen reflejan la transformación de la política exterior de Estados Unidos en años recientes — un proceso acelerado por los mismos avances tecnológicos que permiten que este "periódico electrónico" se entienda como una innovación y no como una "expresión contradictoria".*

*El propósito fundamental de la política exterior de Norteamérica no ha cambiado en más de dos siglos. Es el de proteger a nuestros ciudadanos, nuestro territorio, nuestra subsistencia y nuestros amigos.*

*Pero la elaboración de la política exterior norteamericana ha cambiado porque el mundo ha cambiado. Ahora que la Guerra Fría ha quedado atrás y la economía mundial nos envuelve, no existe una línea divisoria clara entre los asuntos nacionales e internacionales. Y con respecto a muchos asuntos, la cuestión de dónde termina la responsabilidad de una agencia y dónde comienza la responsabilidad de otra es cada vez más borrosa.*

*Por ejemplo, la lucha contra el terrorismo es un imperativo de aplicación de la ley tanto nacional como internacional, requiere diplomacia enérgica, buena inteligencia, preparaciones para la respuesta de emergencia y la posibilidad de acción militar. La lucha contra el VIH/SIDA es un desafío médico, una prioridad educativa y de desarrollo y una necesidad de política exterior. La protección del medio ambiente mundial exige ciencia bien fundamentada, experiencia económica compleja y ardua negociación internacional.*

*En cuanto a la mayoría de las cuestiones, nuestros diplomáticos deben comprender y trabajar bien no sólo con nuestros colegas extranjeros, sino también con legisladores, organizaciones no gubernamentales, expertos independientes y representantes del sector privado, tanto de las empresas como de los trabajadores. El antiguo tablero de ajedrez geopolítico ya no tiene únicamente dos dimensiones.*

*Hoy, los jugadores no son sólo naciones, sino una multitud de actores no estatales. Las cuestiones con frecuencia no son separables, sino que están interconectadas. Las reglas cambian con cada adelanto científico. Y aun cuando Norteamérica tiene enemigos, el resultado no es que cuando uno gana el otro pierde. A la larga, será mejor para todos, o no lo será para nadie.*

*Los artículos aquí presentados, escritos por un grupo verdaderamente distinguido de funcionarios de gobierno, miembros actuales y anteriores del Congreso y otras autoridades, forman una colección que estimula las ideas. Se los encarezco a ustedes. Porque describen la manera en que la principal nación del mundo aborda los problemas más difíciles. Y mientras más ampliamente se lo entienda, el proceso funcionará mejor y recibirá más apoyo.*

— Secretaria de Estado Madeleine Albright

# AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

*Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos*

## LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

### CONTENIDO

#### ● ENFOQUE

#### **LA DINAMICA CAMBIANTE DE LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS** **7**

*Entrevista con el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos  
Thomas R. Pickering*

#### **LA FUERZA Y LA DIPLOMACIA UNIDAS PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD** **12**

*Por Eric D. Newsom  
Secretario de Estado adjunto para Asuntos Político-Militares*

#### **LAS NACIONES UNIDAS: ESCENARIO DE LIDERAZGO INTERNACIONAL** **17**

*Por David Welch  
Secretario de Estado adjunto para Asuntos de Organizaciones Internacionales*

#### ● COMENTARIO

#### **EL CONGRESO Y LA POLITICA EXTERIOR, UN PUNTO DE VISTA DEMOCRATA** **21**

*Por el senador Joseph R. Biden, Jr.*

#### **EL CONGRESO Y LA POLITICA EXTERIOR, UN PUNTO DE VISTA REPUBLICANO** **24**

*Por el senador Gordon H. Smith*

#### **LOS ASUNTOS ECONOMICOS INTERNACIONALES Y LA POLITICA EXTERIOR DE EUA** **27**

*Por el honorable ex miembro de la Cámara de Representantes  
Lee H. Hamilton*

#### **MULTIPLES INFLUENCIAS EN LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE EUA** **31**

*Por Stephen J. Wayne  
Profesor de Administración Pública en la Universidad Georgetown*

#### ● PUNTOS DE INFLUENCIA

#### **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: LA VOZ DEL PUEBLO** **35**

*Entrevista con la secretaria de Estado adjunta Julia Taft  
Secretaria adjunta de Estado para Población, Refugiados y Migración*

<b>LOS CENTROS DE ESTUDIOS AYUDAN A DAR FORMA A LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS</b>	<b>40</b>
<i>Por Robert E. Hunter</i> <i>Asesor principal de la Corporación RAND</i>	
<b>INFLUENCIA DE LOS MEDIOS EN LA POLITICA EXTERIOR EN LA ERA DE LA INFORMACION</b>	<b>44</b>
<i>Por Warren P. Strobel</i> <i>Redactor principal de U.S. News &amp; World Report</i>	
<b>LA INTERNET Y LA DIFUSION DE LA DIPLOMACIA</b>	<b>48</b>
<i>Una evaluación del doctor Richard H. Solomon</i> <i>Presidente del Instituto de Paz de Estados Unidos</i>	
<b>EL CABILDEO CONGRESIONAL: UNA MANERA CLAVE DE QUE LOS CIUDADANOS ESTADOUNIDENSES HAGAN IMPACTO EN LA POLITICA EXTERIOR</b>	<b>54</b>
<i>Por Audrae Erickson</i> <i>Directora de Relaciones Gubernamentales para Políticas de Comercio Internacional</i> <i>en la Federación Norteamericana de Agencias Agrícolas</i>	
<b>DIALOGO ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO: UN SISTEMA ABIERTO DE POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS</b>	<b>58</b>
<i>Por Robert D. Schulzinger</i> <i>Profesor de Historia de la Universidad de Colorado en Boulder</i>	
<b>© LECTURAS ADICIONALES</b>	
<b>LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS</b>	<b>61</b>
<i>Extractos de artículos recientes. (en inglés)</i>	
<b>LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS — BIBLIOGRAFIA</b>	<b>63</b>
<i>Bibliografía (en inglés)</i>	
<b>LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS — DIRECCIONES DE INTERNET</b>	<b>64</b>
<i>Recursos de Internet sobre cuestiones relacionadas (en inglés)</i>	

# AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

PERIÓDICO ELECTRÓNICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS

VOLUMEN 5 • NÚMERO 1 • MARZO DE 2000

*La Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos ofrece productos y servicios que explican las políticas estadounidenses al público extranjero. La oficina publica cinco periódicos electrónicos que analizan los principales temas que Estados Unidos y la comunidad internacional encaran. Los periódicos — Perspectivas Económicas, Cuestiones mundiales, Temas de la Democracia, Agenda de la Política exterior de Estados Unidos y Sociedad & Valores Estadounidenses — ofrecen análisis, comentario e información de antecedentes en sus respectivas áreas temáticas. Todos los periódicos aparecen en versiones en francés, inglés y portugués; algunos temas seleccionados aparecen también en árabe, español y ruso.*

*Cada tres a seis semanas se publica un número en inglés. Las traducciones de cada número se publican dos a cuatro semanas después.*

*Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y acceso constante a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae totalmente en los proveedores. Los artículos pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que haya restricciones específicas de derechos de autor.*

*Los números actuales o atrasados de los periódicos pueden encontrarse en la página de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos en la World Wide Web "<http://www.usinfo.state.gov/journals/journals.htm>".*

*También están disponibles en varios formatos electrónicos para facilitar su lectura en la pantalla, transferencia, descarga e impresión. Se agradece cualquier comentario en la oficina local de la Embajada de Estados Unidos (Att: Sección Diplomacia Pública) o en las oficinas editoriales:*

*Editor, U.S. Foreign Policy Agenda  
Political Security — IIP/TIPS  
U.S. Department of State  
301 4th Street, S.W.  
Washington, D.C. 20547  
United States of America  
E-mail: [ejforpol@pd.state.gov](mailto:ejforpol@pd.state.gov)*

DIRECTORA . . . . .	Judith S. Siegel
EDITORA GERENTE . . . . .	Margaret A. McKay
EDITOR ASOCIADO . . . . .	Wayne Hall
EDITORES COLABORADORES. . .	Ralph Dannheisser
. . . . .	Susan Ellis
. . . . .	Kristina Goodwin
. . . . .	Dian McDonald
. . . . .	Jody Rose Platt
. . . . .	Jacqui S. Porth
. . . . .	Mary Scholl
. . . . .	Terence Scott
. . . . .	Scott Whitney
ESPECIALISTAS DE CONSULTA .	Sam Anderson
. . . . .	Rebecca Ford Mitchell
. . . . .	Vivian Stahl
DIRECTORA DE ARTE . . . . .	Barbara Long
AYUDANTE DE GRÁFICOS . . . . .	Sylvia Scott
AYUDANTE DE PROGRAMA . . . .	Yvonne Shanks
JUNTA EDITORIAL . . . . .	Howard Cincotta
. . . . .	Judith S. Siegel
. . . . .	Leonardo Williams

## LA DINAMICA CAMBIANTE DE LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

*Entrevista con el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos Thomas R. Pickering*



*Las relaciones internacionales se han vuelto hoy día más complejas e "involucran una amplia gama de asuntos que, en el siglo XIX, nunca se habían considerado cuestiones importantes de política exterior", dice el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos Thomas R. Pickering. Las naciones del mundo se acercan unas a otras cada vez más, señala, y la revolución de las comunicaciones y de la información "a todas luces tiene un impacto en la diplomacia internacional". Pickering fue entrevistado por nuestra editora colaboradora Dian McDonald.*

**PREGUNTA:** ¿Quiénes son los participantes más influyentes en el desarrollo de la política exterior estadounidense?

**PICKERING:** El presidente y la secretaria de Estado, el asesor de Seguridad Nacional del Presidente, el secretario de Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto y, por supuesto, el director de la Agencia Central de Inteligencia, que provee a los otros miembros claves del equipo de política exterior la información más reciente sobre acontecimientos mundiales.

Estos funcionarios constituyen el núcleo del Consejo de Seguridad Nacional, que es el organismo de elaboración de la política exterior de más alto nivel en la nación. Y la secretaria de Estado toma muy en serio su función primordial de ser la principal asesora del presidente en cuestiones de política exterior.

**P:** ¿Cómo el trabajo de estos funcionarios se superpone y complementa uno con otro en la realización de las metas de política exterior de Estados Unidos?

**PICKERING:** El presidente y la secretaria de Estado tienen que darle la consideración más completa a las cuestiones de política exterior, debido las responsabilidades sin paralelo que tienen al ocupar la cúspide del aparato de elaboración de política exterior de Estados Unidos. El secretario de Defensa a menudo aporta una dimensión adicional al examen de los temas de seguridad nacional, y el asesor de Seguridad Nacional del Presidente coordina e integra las actividades y funciones de todos los miembros del

equipo de política exterior. Por supuesto, el asesor de Seguridad Nacional tiene una comprensión íntima de las prioridades del presidente en materia de política exterior y a menudo, en aquellas reuniones de los principales responsables de la política exterior a las que el presidente no asiste, inicia debates perspicaces acerca de esa agenda.

Este equipo del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con mi propia experiencia, es congenial y cooperador. Pero eso, en modo alguno, tiende a disminuir la agudeza de las preguntas o la seriedad del debate. Sus miembros no permiten que los sentimientos personales se entrometan en el interés nacional de la manera en que, en ocasiones, ha ocurrido antes. Y también han trabajado muy arduamente para mantener el elemento de confidencialidad a medida que tratan las cuestiones durante un largo período de tiempo.

**P:** ¿Cómo trabajan ustedes con el Congreso en el área de la política exterior?

**PICKERING:** Todo el aparato de política exterior toma muy en serio la función congresional en cualquier cuestión de política exterior que se plantee para ser considerada. Siempre se considera cómo y de qué manera necesitamos informar al Congreso, obtener opiniones congresionales y analizar el enfoque congresional.

En casi todas las cuestiones importantes de política exterior, hay dos conjuntos de consideraciones

congresionales. El primero tiene que ver con la política — es decir, cómo el Congreso, que es una parte muy elocuente y esencial del gobierno norteamericano, reaccionará ante un problema desde una perspectiva de política. Oímos las opiniones de los miembros individuales al igual que la del liderato congresional y los presidentes de comisiones.

En segundo lugar, el Congreso tiene la obligación muy importante de proveer fondos para los programas gubernamentales, como parte del proceso presupuestario anual y, a menudo, en condiciones de emergencia, mediante las asignaciones complementarias. De modo que considerar las preocupaciones del Congreso desde el punto de vista del financiamiento, es muy importante.

Además, el Congreso ha legislado con frecuencia, en años recientes, en relación con asuntos de política exterior. Por lo tanto, una de las preguntas que siempre tenemos que hacernos nosotros mismos respecto de una iniciativa de política exterior en particular, es: ¿habremos de esperar cooperación u oposición de parte del Congreso? Y, en uno u otro caso, ¿se convertirá eso en legislación? Y de ser así, ¿colaboraremos con sus esfuerzos legislativos o propondremos nuestra propia legislación? En este último caso, por supuesto, las consultas con el Congreso son muy importantes.

En la consulta con el Congreso, el presidente desempeña el papel de líder, pero la secretaria (de Estado) pasa también una gran porción de su tiempo conferenciando con los miembros principales del Congreso en torno a ciertas cuestiones. Y otros de nosotros que colaboramos estrechamente con la secretaria también asumimos, de vez en cuando, esa responsabilidad, en lo que respecta a cuestiones presupuestarias o crisis de política exterior.

Por ejemplo, recientemente pasé una tarde en el Congreso informando a una de las comisiones acerca de una situación de crisis en particular. Pasé la primera parte de la tarde hablando de Colombia con miembros del Congreso. Los altos funcionarios de la administración con frecuencia entablan discusiones telefónicas acerca de cuestiones de política exterior con líderes congresionales. Estas actividades son una parte muy importante de nuestras responsabilidades dentro de la rama ejecutiva, porque es la necesaria

coordinación entre las dos ramas lo que hace efectiva la política exterior.

**P:** ¿Cómo describiría usted las influencias más críticas que acaban de surgir en la elaboración de la política exterior estadounidense?

**PICKERING:** Hay varias. Las relaciones internacionales se han vuelto hoy día más y más complejas e involucran una amplia gama de asuntos que, en el siglo XIX, nunca se habían considerado cuestiones importantes de política exterior. Entre ellos figuran el crimen, el terrorismo, el medio ambiente y la salud internacional. Atender el problema del SIDA es una preocupación particular de la administración en este momento, debido a la devastación que esta enfermedad inflige a muchas economías y muchos países del mundo.

Todas estas son ahora cuestiones de política exterior que han pasado al primer plano. Complementan las cuestiones económicas tradicionales — el comercio, la reforma macroeconómica y el desarrollo — al igual que muchas de las cuestiones políticas tradicionales — arreglo de crisis, tratamiento de las disputas internacionales, atención de conflictos que han surgido y ejercicio de la diplomacia para prevenir conflictos futuros.

Las complementa también un crecimiento de la diplomacia multilateral, en el sentido de que muchas de estas cuestiones llegan ahora a organismos multilaterales, algunas regionales y otras de amplitud internacional.

De modo que los problemas aumentan en alcance y en complejidad técnica, debido al hecho de que las naciones del mundo se acercan unas a otras cada vez más. A todos nos ha afectado profundamente la revolución de las comunicaciones y la revolución de la información, que a todas luces tienen un impacto en la diplomacia internacional.

**P:** ¿Podría usted ampliar sus comentarios en torno a cómo ustedes trabajan con las organizaciones internacionales para alcanzar las metas de política exterior estadounidenses?

**PICKERING:** Todos los que formamos parte de la comunidad de asuntos exteriores estamos cada vez más

concientes del hecho de que los organismos multilaterales — tanto regionales como de amplitud internacional — desempeñan una función extremadamente importante. En algunos casos, su función es legislativa o cuasi legislativa; de hecho, dictan las reglas. En otros casos, establecen, en los niveles más altos, el consenso internacional sobre lo que debe hacerse.

En términos de los problemas tradicionales de guerra y paz, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del cual somos un miembro permanente, ejerce una función muy importante. Durante los últimos 50 años o más, las organizaciones regionales e internacionales han desarrollado pautas para ayudar a definir y regular actividades en muchas esferas — desde cómo llevar a cabo negocios hasta cómo impedir que los aviones choquen unos contra otros, y de ahí a la regulación de la industria de las telecomunicaciones.

Por todas estas razones, trabajar con nuestras contrapartes en las organizaciones internacionales es un punto focal primordial para el Departamento de Estado y las otras agencias nacionales que se unen a nosotros para atender los asuntos exteriores. Algunas de las agencias nacionales tienen sus propios vínculos directos con las organizaciones internacionales que corresponden a su campo de acción. Es responsabilidad del Departamento de Estado asegurar que sigan los objetivos generales de la política exterior norteamericana y continúen siendo efectivas en la prosecución del interés nacional.

**P:** ¿Cómo influyen las opiniones de los líderes y gobiernos extranjeros en el desarrollo de la política exterior estadounidense?

**PICKERING:** Son siempre extremadamente importantes, y son, por supuesto, especialmente esenciales cuando tenemos que atender cuestiones bilaterales. Recientemente hice tres largos viajes que me dieron una oportunidad de conocer las opiniones de los líderes de los Balcanes, América Latina y el Lejano Oriente sobre cuestiones importantes de política exterior. Este tipo de consultas con líderes extranjeros es esencial porque, si bien Estados Unidos es líder mundial en política exterior, no puede operar solo. Tenemos que unir a amigos, aliados — e incluso a enemigos — de una manera cooperadora para que se hagan las cosas. El mundo no opera sobre la base de un

país que puede hacerlo todo por sí solo.

Considerar las opiniones de los líderes extranjeros es también importante en un contexto multilateral, porque muchos otros países desempeñan papeles rectores en foros multilaterales como las Naciones Unidas, y la manera en que los países individuales votan en cuestiones particulares es muy importante para Estados Unidos. Hacemos mucho cabildeo — en lenguaje diplomático lo llamamos "demarches" —, lo cual significa, en efecto, tratar de persuadir a otros, mediante la lógica y la discusión, del valor y corrección de los puntos de vista de Estados Unidos. Tratamos también de comprender los puntos de vista de otros países y, con frecuencia, tratamos de que sus puntos de vista influyan en los nuestros, de modo que podamos empezar a construir la clase de consenso que se necesita para emprender acción internacional en un tema particular.

**P:** ¿Cree usted que los medios de información se interponen en el camino de la elaboración de la política exterior?

**PICKERING:** En ciertas ocasiones, cuando la diplomacia se lleva a cabo confidencialmente, y la confidencialidad es importante para que tenga éxito, la transparencia prematura en el proceso no es, obviamente, de ayuda, desde el punto de vista de aquéllos que llevan a cabo la diplomacia. Creo que todos los que se ocupan de diplomacia reconocen que estamos en una época cada vez más libre, con una corriente de información cada vez más libre. Y la mayoría de nosotros cree que esto llevará, intrínseca y esencialmente, al mejoramiento del proceso y de la humanidad.

De modo que nos vamos acostumbrando a operar en una casa de cristal. Cuando se viola la confidencialidad de la información que se intercambia con gobiernos extranjeros, en ocasiones se considera esto una violación de la buena fe y tiende entonces a darle a una relación, tal vez sin necesidad, un mal color. Pero no es tanto culpa de la prensa como de la fuente de información de la prensa. A veces creemos que un comentario periodístico sobre política exterior es injusto. Creo que los gobiernos sienten esto con más fuerza en lo que se refiere a artículos periodísticos en los que no han tenido

oportunidad de hacerle saber sus opiniones al autor antes de que se publique el artículo. Y desde el punto de vista de la prensa, para ella también es importante considerar si ha tenido plena oportunidad de conocer y evaluar todos los puntos de vista antes de escribir sus artículos.

Es responsabilidad de la prensa tener en cuenta y analizar todos los puntos de vista. Los artículos parcializados, que no han sido verificados ni investigados a fondo, ofrecen un punto de vista desventajoso en asuntos extranjeros, porque, en el largo plazo, la política exterior tiene éxito si tiene el apoyo del público nacional, en el cual influye mucho la prensa. Nadie espera que los medios de comunicaciones sean voceros del gobierno, pero esperamos que los medios, por lo menos, conozcan y comprendan cuáles son los puntos de vista del gobierno y sean imparciales al difundirlos.

**P:** ¿Cómo pueden los medios de comunicación facilitar la elaboración de la política exterior?

**PICKERING:** Creo que los medios hacen eso de muchas maneras. Pero, para que ellos puedan difundir relatos imparciales y equilibrados, es importante que oigan lo que tenemos que decir. No esperamos que los medios se abstengan totalmente de la crítica; eso, probablemente, significaría que no hacen su trabajo. Sin embargo, esperamos que la crítica tenga una base razonable, fundada en hechos, que no pretenda desconocer las consideraciones que aplican los gobiernos en el desarrollo de la política.

En nuestro gobierno, tenemos la suerte de que el presidente y la secretaria de Estado, los principales elaboradores de la política exterior de Estados Unidos, tienen oportunidades frecuentes de hacer llegar sus opiniones a los medios. Hay también un proceso regular de sesiones informativas que involucran a los voceros del Departamento de Estado, la Casa Blanca y el Departamento de Defensa, lo cual nos permite hacerles llegar a los medios nuestras opiniones sobre temas particulares, de modo que de ninguna manera nos consideramos maniatados. De muchas maneras, los medios son un instrumento notablemente importante. No es que el gobierno manipule los medios, sino que ellos desempeñan una función esencial al darle categoría

de noticia a lo que el gobierno dice acerca de una cuestión particular de política exterior.

**P:** ¿Por qué cree usted que el bipartidismo es esencial en la elaboración de la política exterior estadounidense?

**PICKERING:** Es mi convicción que cuando tenemos en juego un interés nacional vital — que podría afectar vidas norteamericanas, y la guerra y la paz, por ejemplo — la controversia debería cesar cuando se pasa a los hechos. Eso quiere decir que un presidente debe mostrarse dispuesto, en su elaboración de la política exterior, a considerar otras opiniones que haya en el país. Pero una vez que se hace esto, y el presidente ha pasado su mejor juicio sobre lo que es el interés nacional en una cuestión de vital importancia para la nación, el debate puede continuar dentro del país, pero no debería llevarse afuera. Pensamos que se pasa la raya cuando una persona viaja al extranjero y usa su condición de viajera como tribuna para tratar de cambiar las decisiones sobre política tomadas en el país.

Desde afuera, los extranjeros deben ver una Norteamérica unida en torno a las proposiciones centrales de nuestra política exterior y las maneras decisivas en que se las lleva a cabo. Debe haber una perspectiva nacional, aun si subsisten algunas diferencias internas.

**P:** ¿Cuál es la función que las misiones diplomáticas estadounidenses en el extranjero desempeñan en el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos?

**PICKERING:** Las misiones diplomáticas estadounidenses en el extranjero tienen una función seria e importante en el desarrollo de la política exterior. Esto tiene lugar de varias maneras. Una consiste en su capacidad de plantear todas las preguntas que son esenciales para la elaboración de la política exterior norteamericana y de proveer no sólo la mejor información basada en hechos, sino también — y lo que es tal vez más importante — análisis competentes de los factores que creen que son significativos para motivar a los países extranjeros y urgir las decisiones de los gobiernos anfitriones. Las misiones y embajadores norteamericanos en el extranjero tienen también una responsabilidad primaria de asesorar a la secretaria de Estado y al presidente

acerca de la política exterior, tanto en lo que respecta a cuándo deben tomarse determinadas iniciativas como a cuándo se necesita introducir cambios, al igual que cuál debería ser, desde su punto de vista, cualquier nueva política exterior estadounidense en un país o región en particular que esté dentro de su competencia. Los secretarios de Estado adjuntos que trabajan en Washington están siempre dispuestos a tener en cuenta sus opiniones, y necesitan ser el punto de integración en el que se une y estructura lo que llega del exterior y lo que se desarrolla en Washington.

**P:** ¿Qué experiencia lo ha preparado mejor para el papel decisivo que usted desempeña en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos?

**PICKERING:** El Servicio Exterior es esencialmente una carrera de aprendizaje, y he encontrado que esto es para mí lo más significativo. Si un oficial del Servicio Exterior no aprende una cantidad de cosas nuevas cada día, no creo que esté haciendo el mejor uso posible de su carrera.

Los trabajos que me han rendido mayor beneficio han sido los numerosos puestos que he ocupado en el exterior y los nombramientos en funciones de elaboración de política exterior en Washington. He seguido una carrera en la que cada trabajo, en mi opinión, ha contribuido a hacerme más efectivo en el trabajo siguiente. De modo que creo que esta combinación de educarse continuamente a uno mismo y de saber constantemente que uno tiene la responsabilidad, como encargado de tomar decisiones, de estar al tanto de los problemas en la mayor medida posible y dar el mejor consejo que se puede dar, es lo que me ha preparado mejor para mi función actual.

Para todos los que elaboran políticas — como lo dice a menudo la secretaria de Estado — pensar "fuera de lo trillado" es esencial. Tratar de introducir nuevas dimensiones de solución en un problema es a menudo uno de los retos más interesantes e importantes. Todos aprendemos, a través de nuestra experiencia en asuntos exteriores, cómo ponderar los diversos factores y decidir cuáles tener en cuenta.

Cuando se trabaja en Washington, una de las cosas que

uno aprende es estar alerta y al tanto de los factores nacionales que desempeñan un papel en la elaboración de la política exterior. La secretaria tiene la responsabilidad primaria de eso, pero ella espera que sus asesores comprendan los factores nacionales, que son más difíciles de ver desde un puesto en el extranjero, y sepan cómo tenerlos en cuenta.

Esos son los factores e influencias que han sido para mí los más importantes al tratar de darle a la secretaria el mejor asesoramiento que puedo ofrecerle. ©

---

---

## LA FUERZA Y LA DIPLOMACIA UNIDAS PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD

---

*Por Eric D. Newsom*



*La capacidad de los departamentos de Estado y Defensa de "actuar conjuntamente" tendrá un efecto profundo en el liderato de Estados Unidos en el mundo y será de gran eficacia para la protección de nuestros intereses y los de nuestros aliados y amigos", afirma Eric D. Newsom, secretario de Estado adjunto para Asuntos Político-Militares. "Necesitamos entender la índole de este instrumento conjunto y lo que exige de los dos o más grupos de burocracias encargadas de aplicar nuestra estrategia de seguridad nacional", dice. Este artículo es una adaptación de un discurso reciente del secretario adjunto.*

La capacidad de Estados Unidos de influir en los acontecimientos internacionales para promover nuestros intereses dependerá en gran medida de si el Departamento de Estado, junto con el Departamento de Defensa y otros órganos del Gobierno, puede responder de manera innovadora y cooperativa a las dificultades a las que nos enfrentamos en un mundo en evolución. El mundo en que vivimos está experimentando una revolución de la tecnología, las comunicaciones y la información; de las prácticas comerciales y las estructuras de las organizaciones; de las formas en que los países se relacionan entre sí y responden a sus públicos; de la capacidad de las empresas multinacionales y otras organizaciones no gubernamentales de influir en los acontecimientos internacionales; y de la forma en que responden a los conflictos y a las catástrofes humanas y naturales las organizaciones regionales e internacionales.

Nuestras fuerzas armadas han reconocido que estos factores contribuyen a una "Revolución de los Asuntos Militares" que bien pudiera estar cambiando el carácter mismo y la forma de hacer la guerra. Tratan de adaptarse a la nueva realidad tanto dentro de la estructura individual del servicio (Ejército, Armada, Fuerzas Aéreas, Infantería de Marina) como en el mundo "conjunto", en el que los medios de cada uno de los servicios tienen que conjugarse para el logro de los objetivos de seguridad de Estados Unidos. La nueva situación mundial exige una nueva forma de ser soldado, marino, aviador o infante de marina. Ahora, con frecuencia, exige tanto el entendimiento de la política internacional, las rivalidades étnicas, las

políticas locales en un país extranjero y la forma en que pueden funcionar las elecciones justas — como la capacidad de mando para dirigir una unidad y tomar la colina cercana o una extensión de terreno.

De forma similar, el Departamento de Estado atraviesa por una especie de "Revolución de los Asuntos Diplomáticos", en la que la función del diplomático en el siglo XXI y la forma en que nos comunicamos, tomamos decisiones, negociamos y mantenemos relaciones públicas (lo que llamamos diplomacia pública) —incluso la índole misma del trabajo que realizamos— han cambiado radicalmente. Los diplomáticos de hoy están en el terreno, trabajando con la Agencia de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) en campañas contra las drogas en América Latina, sobrevolando el norte de Irak en helicópteros militares, prestando ayuda a los refugiados y organizando la evacuación de civiles en África, llevando a cabo tareas de cooperación de seguridad regional en Europa Central y preparando la nueva fase de operaciones civiles en Bosnia, Kosovo, y Timor Oriental.

La revolución de asuntos militares y la revolución de asuntos diplomáticos conducen la labor del soldado y del diplomático a un punto de encuentro, casi a diario y en todo el mundo. La situación internacional y las dificultades a las que hacemos frente son tales que nuestros dirigentes a menudo tienen que recurrir a instrumentos militares y diplomáticos como medios complementarios, no distintos o separados, para alcanzar nuestros objetivos.

En la Guerra del Golfo, nuestras fuerzas militares planearon y ejecutaron el plan Tormenta del desierto en concierto con una coalición de aliados, cuyo "establecimiento" y mantenimiento exigió la labor de los diplomáticos. En Bosnia y Kosovo, así como en operaciones similares de mantenimiento e imposición de la paz, es preciso emplear la diplomacia para coordinar con socios y aliados una serie de cuestiones que van desde la administración del proceso electoral al trato de los criminales de guerra internacionales. A raíz del huracán Mitch, cuando las fuerzas armadas de Estados Unidos respondieron a las urgentes peticiones de ayuda de los angustiados gobiernos, los diplomáticos negociaron las condiciones de entrada y salida y contribuyeron a facilitar la labor de socorro de los militares. En otras partes del mundo, diplomáticos y soldados asisten juntos a las sesiones de la OTAN y al Foro Regional de la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental).

Sin darle ese nombre, estamos evolucionando — en formas prácticas, todos los días — hacia una nueva clase de "conjunción interministerial", en la que los departamentos de Estado y Defensa cooperan para alcanzar los objetivos que nos han señalado el presidente y nuestros líderes en cuestiones de políticas. La secretaria de Estado Albright y el secretario de Defensa Cohen son un buen ejemplo de esta nueva tendencia. En un artículo de fondo recientemente publicado en el Washington Post, escribieron: "Como secretarios de Defensa y Estado, trabajamos diariamente para combinar los instrumentos de la fuerza y la diplomacia para proteger la seguridad y promover los intereses de los estadounidenses".

Y agregaron que "Nuestras fuerzas armadas tienen que seguir siendo las mejor dirigidas, mejor entrenadas y mejor equipadas del mundo.... Pero también necesitamos una diplomacia de primera clase. Porque en muchas ocasiones dependeremos de la diplomacia como primera línea de defensa — para cimentar alianzas, establecer coaliciones y hallar medios de proteger nuestros intereses sin poner en peligro a nuestros hombres y mujeres combatientes".

En el informe del presidente sobre La Estrategia de Seguridad Nacional, se insta a las fuerzas armadas de Estados Unidos a estar prestas a responder a toda la gama de operaciones militares, inclusive operaciones

bélicas de gran envergadura, aplicación de la paz, evacuaciones de no combatientes hostiles y no hostiles, operaciones de socorro en caso de catástrofes en ambientes hostiles y no hostiles, y, sencillamente, el establecimiento de relaciones favorables e interoperables con fuerzas militares extranjeras que pueden prestarnos apoyo en nuestras actividades militares. Es obvio que en cada una de estas operaciones, la diplomacia será un elemento integral del éxito — en cuanto a reducir o eliminar la necesidad del uso de la fuerza, mantener coaliciones o negociar la paz.

Así, en cualquier situación futura, nuestra capacidad de actuar "conjuntamente" tendrá un efecto profundo en el liderato de Estados Unidos en el mundo y será de gran eficacia para la protección de nuestros intereses y los de nuestros aliados y amigos. Esto nos obligará a cooperar no sólo en los más altos niveles y en ocasiones especiales, sino de manera regular en los corredores de nuestras burocracias, donde se planean y dirigen los asuntos de nuestra nación.

El éxito exigirá hábitos de cooperación cuando nuestros dirigentes empleen un instrumento de política que sea al mismo tiempo diplomático y militar. Necesitamos entender la índole de este instrumento conjunto y lo que exige de los dos o más grupos de burocracias encargadas de aplicar nuestra estrategia de seguridad nacional.

Desde mi regreso al Departamento de Estado en 1994, he visto cambios, en Estado y en Defensa, en la forma en que vemos y abordamos la conjunción de fuerza y diplomacia en pro de nuestros objetivos nacionales. Juntos, hemos alcanzado objetivos estratégicos fundamentales para Estados Unidos en el mundo posterior a la guerra fría. Sin embargo, aún nos queda un largo camino por recorrer. Diferencias históricas, culturas institucionales y estereotipos han fomentado actitudes de territorialidad y cierta desconfianza en el trato mutuo de nuestras organizaciones — o al menos conceptos muy distintos de nuestras respectivas funciones y misiones.

Para que nuestros líderes puedan integrar fuerza y diplomacia como una especie de nuevo instrumento de política, el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa tendrán que derribar las viejas barreras culturales e institucionales como no lo habían hecho

hasta ahora y hallar nuevos y creativos medios de planear y actuar juntos.

Este es un objetivo importante de la Oficina de Asuntos Político-Militares, y lo estamos persiguiendo vigorosamente. Algunos se muestran escépticos respecto a este nuevo planteamiento y nos aconsejan que vayamos con calma.

Francamente, no creo que Estados Unidos pueda permitirse andar con lentitud en este proceso. Aunque podemos analizar tendencias y hacer pronósticos, no sabemos con certeza cuándo y dónde surgirá el próximo conflicto que requiera el uso combinado de la fuerza y la diplomacia. Aunque salimos airoso en Bosnia y Kosovo, la cooperación en situaciones especiales debe evolucionar a vínculos y arreglos institucionales más sólidos, que nos permitan conocernos mutuamente y responder rápidamente cuando es necesario recurrir a la combinación de fuerza y diplomacia en un ambiente internacional imprevisible.

Por este motivo, estamos elaborando métodos para promover la cooperación, la coordinación, la cohesión y el consenso sobre el uso óptimo de nuestros instrumentos diplomáticos y militares para configurar el ambiente internacional.

Esencialmente, esto significa la planificación conjunta de arriba abajo y la cooperación en la ejecución. Será preciso que exista una interacción seria entre Estado y Defensa en la formulación de objetivos de política exterior del Departamento de Estado, así como de sus planes de programas de embajadas y oficinas. También debería entrañar la interacción en la formulación de metas y objetivos en política de defensa y en la planificación de ejercicios tan decisivos como la Revisión Cuatrienal de Defensa y los "planes de combate" militares regionales.

Esto no quiere decir que cada departamento asuma las responsabilidades del otro, o dicte o se inmiscuya en los asuntos del otro. En un punto dado, los soldados deben ser soldados y los diplomáticos deben ser diplomáticos. Más bien, de lo que se trata es de elaborar y ejecutar planes y políticas sincronizadas y basadas en la información mutua, en cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente. Esto es lo que tratamos de hacer ahora en la Oficina de

Asuntos Político-Militares, en estrecha colaboración con la Oficina del secretario de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y otros sectores de las fuerzas armadas, en pos de este objetivo.

En segundo lugar, al mismo tiempo que tratamos de configurar el ambiente internacional y responder a los acontecimientos actuales, necesitamos coordinar mejor la labor de todos los departamentos interesados, no sólo Defensa y Estado. Hacemos progresos en este aspecto. Uno de los hechos sobresalientes durante mi desempeño como secretario adjunto de asuntos político-militares ha sido la labor que hemos desarrollado para promover la coordinación política y militar en complejas operaciones imprevistas (como Kosovo y nuestra intervención en Timor Oriental). Un instrumento importante para ello ha sido la Decisión Presidencial Directiva-56 (PDD-56), que prevé mecanismos para la cooperación interagencial en estas circunstancias. Mientras se realizaba el bombardeo de Kosovo, 30 oficiales militares y civiles de 19 departamentos, negociados y oficinas estuvieron colaborando intensamente durante semanas para elaborar un "análisis de misión" de 46 páginas. Esto es lo que, en último término, dio forma a Misión de las Naciones Unidas en Kosovo y las operaciones de la KFOR (Fuerza de mantenimiento de paz en Kosovo) y contribuyó a sincronizar las actividades internacionales cuando cesaron los bombardeos. Pese al escepticismo inicial de algunos, este proceso se empleó y su eficacia superó incluso a las predicciones más optimistas.

Buscamos ahora mecanismos más claros y más eficaces para que el proceso de la Directiva presidencial 56 funcione mejor. Un nuevo Grupo de Trabajo interagencial de planificación para imprevistos dará gran impulso a esta tarea.

Esta nueva modalidad de cooperación es un aliciente tanto para los militares como para los civiles. Todos los oficiales de las fuerzas armadas de Estados Unidos han estudiado al gran pensador militar prusiano Karl von Clausewitz y saben que las operaciones y los objetivos militares están siempre subordinados a metas estratégicas políticas y diplomáticas. Pero este conocimiento no ha conducido necesariamente a la conclusión de que los civiles deberían sentarse a la mesa de planificación militar. El ambiente internacional actual todavía exige el uso limitado, preciso y a menudo

no tradicional de la fuerza militar para alcanzar objetivos políticos concretos — pero a veces susceptibles de cambio rápido. Esto exigirá un criterio más abierto respecto a la planificación de objetivos militares y políticos interconexos.

El Departamento de Estado también tendrá que alterar sus conceptos tradicionales. Apenas empezamos a comprender lo que significa cuando decimos que nuestra labor no termina cuando negociamos un acuerdo. Las ideas o conceptos abstractos de un acuerdo deben poder traducirse en resultados prácticos. Tenemos que prestar atención a los tipos de detalles que normalmente pasamos por alto. Tenemos que estar dispuestos a ocuparnos de cuestiones que solían ser ajenas a la diplomacia: cómo establecer fuerzas de policía, cómo reconstruir regímenes judiciales extintos, cómo dar nuevamente curso legal a una divisa, cómo hacer que un país anfitrión no cooperativo acepte nuestra autoridad civil y deje de asesinar a sus contrincantes, y cómo realizar una multitud de otras tareas, generalmente desagradables.

La planificación conjunta nunca será fácil, incluso en el mejor de los casos. Durante la etapa de planificación del período siguiente al bombardeo de Kosovo, surgieron grandes diferencias entre Defensa y Estado. En ocasiones, partes del Departamento de Defensa se encerraban en un mutismo cada vez que aparecían los funcionarios de Estado. Fue necesario emplearse a fondo para obtener información sobre planificación y proyectos militares. Los dos departamentos mantuvieron una pugna en torno a cuestiones tales como operaciones de policía, apoyo militar a la administración civil, etc. Justo es decir, en honor de ambos, que no se trató de ocultar nuestras diferencias. Mantuvimos vigorosos debates.

Pero, antes de desplegar un solo soldado en apoyo de las actividades posteriores a los bombardeos, llegamos a un acuerdo sobre la estrategia y el plan de acción. Las cuestiones mayores y contenciosas se dirimieron antes, no después del comienzo de la misión, y a los encargados de poner en práctica el plan se les proveyó un propósito claro y la división del trabajo. Estoy convencido de que el proceso en su totalidad fue de gran valor y sentó precedente para el futuro, incluso si los acontecimientos siguientes de Kosovo no se desarrollaron "con arreglo al plan". Como dijo en una

ocasión el presidente Dwight Eisenhower, "Un plan no es nada, pero la planificación lo es todo."

Además de la planificación del Departamento de Estado, el entorno internacional actual requiere coordinación con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, a la que con frecuencia se pide que organice respuestas a crisis humanitarias en todo el mundo, con ayuda de recursos militares. Estos esfuerzos humanitarios a veces tienen lugar durante el curso de operaciones de mantenimiento o aplicación de la paz, lo que hace de la coordinación entre los diversos componentes un imperativo absoluto.

No todas las cuestiones o problemas que requieren estrecha coordinación son operaciones imprevistas complejas o importantes campañas humanitarias. El esfuerzo de Estados Unidos para configurar el entorno internacional exige objetivos sincronizados y acciones bien coordinadas. Para facilitar esta coordinación diaria a nivel de trabajo convendría adoptar en Washington un enfoque de "equipo de país" similar al que con tanto éxito funciona en nuestras embajadas en el extranjero. Hasta cierto punto, eso es lo que hacemos en el proceso del Grupo de Trabajo Interagencial. Pero este proceso suele estar orientado a cuestiones que surgen en un momento dado, no es un proceso continuo; necesitamos más oportunidades de libre intercambio de ideas e información.

Como medio de superar las barreras y los estereotipos institucionales, recomiendo diversas medidas: necesitamos ampliar el programa actual de intercambio de personal entre Defensa y Estado, tanto en Washington como en el terreno. Deberíamos buscar más oportunidades de que los funcionarios del Servicio Exterior presten servicio como miembros del personal de oficiales militares superiores; al mismo tiempo deberíamos brindar a los oficiales militares superiores la oportunidad de ocupar cargos a nivel de política en el Departamento de Estado. Me gustaría ver que los oficiales militares sirvieran a nivel de subsecretario adjunto en el Departamento de Estado y a funcionarios de Estado en el Departamento de Defensa en la misma capacidad, como en el pasado.

Además, tenemos que buscar oportunidades de capacitación conjunta. Debemos aumentar el número de funcionarios del Departamento de Estado que asisten a escuelas de los servicios militares. También me

gustaría que nuestro Centro nacional de Capacitación en Asuntos Exteriores abriera más sus puertas a nuestros colegas militares cuando estudiamos políticas regionales, negociación y otras destrezas profesionales del servicio exterior, así como cuestiones político-militares.

Por último, existe una razón poderosa que nos obliga a cooperar en todos los niveles a todos los que trabajamos en el sector de seguridad en Defensa y en Estado: nuestra responsabilidad con los hombres y las mujeres de las fuerzas armadas y del Servicio Exterior que están en primera línea de defensa en el servicio de Estados Unidos en algunos de los lugares más conflictivos del mundo. Cuando hacemos nuestro trabajo en Washington, en el ambiente enrarecido de planificación y discusiones interagenciales, es fácil olvidar que el éxito o fracaso de nuestra colaboración puede tener graves consecuencias para las personas encargadas de poner en práctica nuestras decisiones y directivas. Me duele cada vez que oigo a nuestros militares en el terreno decir que no comprenden nuestra política ni cómo deben promoverla. Tenemos que asegurar que se enfrentan a su tarea con las metas y los objetivos más claros, los planes mejor elaborados, el equipo de la mejor calidad que podamos conseguir para ellos. En el mundo de hoy, eso requiere la cooperación "conjunta" de militares y civiles. Estamos comprometidos a esta tarea.

Este es el motivo por el que la meta que he fijado a la Oficina de Asuntos Político-Militares en el Departamento de Estado es asegurar que entre Estado y Defensa haya un entendimiento mayor y más profundo de nuestras respectivas misiones y reforzar nuestros esfuerzos de cooperación y planificación. Recientemente le escribí un memorando a la secretaria Albright en el que presenté el logro de esta meta como misión principal de la Oficina para el año 2000. Sé que ella la comparte y está comprometida a alcanzarla. ©

---

---

## LAS NACIONES UNIDAS: ESCENARIO DE LIDERAZGO INTERNACIONAL

---

*Por David Welch*



*Las Naciones Unidas son "una institución indispensable en la que Estados Unidos continuará desempeñando una función vital y activa" dice David Welch, secretario de Estado adjunto para Asuntos de Organizaciones Internacionales. "Como fundadores, anfitriones y principales patrocinadores de las Naciones Unidas, continuaremos trabajando para consolidar la organización y crear el apoyo internacional para las reformas necesarias, agregó Welch.*

Estados Unidos encabezó los esfuerzos para crear las Naciones Unidas y ha desempeñado una función importante desde el establecimiento de la misma. La Carta de las Naciones Unidas fue redactada en San Francisco en 1945 y la sede de la organización se ubica desde hace más de 50 años en Nueva York, en terrenos donados por la familia Rockefeller. Al presidente Franklin Delano Roosevelt se le reconoce como la persona que ideó el nombre de "Naciones Unidas".

Como dijo recientemente la secretaria de Estado Madeleine Albright, "El ideal que reunió a las Naciones Unidas sigue tan vivo hoy como siempre". Los propósitos centrales que dirigieron el establecimiento de las Naciones Unidas — el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el fomento de la cooperación en la solución de los problemas internacionales de orden económico, social, cultural y humanitario, la promoción del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la creación de lazos de amistad entre las naciones, y su función como centro de armonización de las medidas emprendidas por las naciones para lograr objetivos comunes — son tan importantes hoy como lo fueron en los últimos días de la Segunda Guerra Mundial.

La interdependencia mundial es ahora un hecho bien establecido de la vida. Las barreras entre las naciones y las personas se vienen eliminando; el comercio, la tecnología, las personas y las ideas cruzan las fronteras de todas las regiones del mundo. Sin embargo, a medida que aumentan estos contactos, más vulnerables nos volvemos a los problemas de otros. Cada día trae posibles amenazas contra la paz y la seguridad como el conflicto armado, el terrorismo, el narcotráfico, los

desequilibrios económicos, las enfermedades, las armas de destrucción masiva, el hambre, las catástrofes que acontecen a la humanidad, las violaciones de los derechos humanos y la contaminación del ambiente natural. Ninguna nación, sea o no poderosa, puede resolver por sí sola estos problemas, ni tampoco puede ignorarlos.

Las Naciones Unidas son un medio eficaz, si bien a veces imperfecto, de crear un consenso y fomentar la colaboración entre los países. Si no existiesen las Naciones Unidas, la solución pacífica de los conflictos sería más difícil; como también lo sería lograr el apoyo internacional para toda la amplia gama de objetivos de política exterior de Estados Unidos. Las Naciones Unidas proporcionan una estructura institucional que favorece el intercambio de opiniones entre países, la cooperación en tareas complejas y la normalización que refleja los valores comunes.

A continuación se presentan unos cuantos ejemplos que muestran la importancia de la labor de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para la política exterior de Estados Unidos:

— **Paz y estabilidad:** Estados Unidos, que proporciona la mayor parte de los fondos para las operaciones de mantenimiento de la paz y la mayoría de los efectivos policiales, apoya el respaldo de la OTAN a las operaciones de las Naciones Unidas y es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tiene un papel de protagonista en los esfuerzos de las Naciones Unidas para mantener la paz, fomentar la democracia y promover los derechos humanos en todo el mundo.

— **Seguridad internacional:** Estados Unidos colabora con otros países a través de las Naciones Unidas para abordar amenazas tales como el terrorismo, la proliferación de armas nucleares y el crimen.

— **Salud y medio ambientes:** La labor de la Organización Mundial de la Salud, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otras organizaciones contribuyen a proteger a los pueblos de enfermedades, contaminación, cambios climáticos mundiales y otras amenazas.

— **Ayuda humanitaria:** La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia son algunas de las agencias de las Naciones Unidas que componen la médula del sistema internacional de ayuda a todos los pueblos expuestos a conflictos, desastres naturales, hambre u otras amenazas en todo el mundo. De todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, Estados Unidos es el que más contribuye a estos esfuerzos humanitarios.

— **Seguridad en el transporte:** La aplicación de normas de seguridad y protección en el transporte aéreo y marítimo está a cargo de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional.

La Asamblea General (que en la actualidad cuenta con 189 Estados miembros) y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son los organismos internacionales más importantes del mundo. No existe ningún otro foro en el que se reúna la misma cantidad y diversidad de naciones para expresar sus posturas y coordinar sus esfuerzos.

El diplomático de más alto rango de Estados Unidos en el terreno es su embajador en las Naciones Unidas. Pertenece al gabinete del presidente y tiene responsabilidades significativas de política exterior de Estados Unidos. Muchos de los representantes permanentes de los Estados miembros han sido ministros de Relaciones Exteriores o altos funcionarios de sus países. De modo que, en las Naciones Unidas, podemos gestionar importantes cuestiones internacionales a nivel de toma de decisiones.

Estados Unidos ha concedido desde hace mucho tiempo gran importancia a su participación en las Naciones Unidas. Resultaría difícil encontrar un grupo más distinguido de estadounidenses que los que han desempeñado el cargo de representante permanente de Estados Unidos en las Naciones Unidas. Entre ellos figuran Edward Stettinius, Henry Cabot Lodge, Adlai Stevenson, Arthur Goldberg, George Bush, Daniel Patrick Moynihan, Andrew Young, Jeane Kirkpatrick, Madeleine Albright, Bill Richardson y, en la actualidad, Richard C. Holbrooke.

En Washington, D.C., mi oficina, la Oficina del Departamento de Estado para Asuntos de Organizaciones Internacionales es el centro de coordinación para la elaboración y la aplicación de la política de Estados Unidos en las Naciones Unidas, en las agencias especializadas de las Naciones Unidas y en varias otras organizaciones internacionales. La Misión de Estados Unidos en las Naciones Unidas, ubicada frente a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, mantiene informado al Departamento de Estado sobre los acontecimientos que suceden en las Naciones Unidas y hace recomendaciones sobre el curso que Estados Unidos debe seguir. La información sobre los temas bajo consideración en las Naciones Unidas se comunica frecuentemente a las embajadas de Estados Unidos en todo el mundo.

De conformidad con la Constitución de Estados Unidos, la responsabilidad de atender los asuntos exteriores se divide entre las ramas del gobierno federal. Este concepto de "separación de poderes" es fundamental en nuestro sistema democrático. El Departamento de Estado es parte de la rama ejecutiva del gobierno y colaboramos constantemente con la rama legislativa — el Congreso de Estados Unidos — para llevar a la práctica de la mejor manera posible la política exterior de Estados Unidos en las organizaciones internacionales.

Los beneficios de la participación y el liderazgo activo de Estados Unidos en las Naciones Unidas se pusieron de manifiesto durante la crisis del Golfo Pérsico. En 1991, el Consejo de Seguridad fue de importancia imprescindible para lograr la amplia coalición de naciones, grandes y pequeñas, que actuaron conjuntamente en oposición a la agresión no provocada de Saddam Hussein contra Kuwait.

Más recientemente, cuando a Estados Unidos le tocó el turno de ocupar la presidencia del Consejo de Seguridad en enero de 2000, el embajador Holbrooke declaró ese mes como "Mes de Africa". Presentó también una serie de iniciativas de largo alcance e hizo un llamado a la comunidad internacional para que se aborden los problemas de larga data de ese continente, entre los que se cuentan la propagación del VIH/SIDA, los violentos conflictos étnicos y políticos, los refugiados, el hambre, la pobreza, la violación de los derechos humanos, la falta de oportunidades de educación y la marginalización económica. Los principales dirigentes políticos de Estados Unidos, tales como el vicepresidente, la secretaria de Estado y el presidente y los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado participaron durante ese mes en las deliberaciones del Consejo de Seguridad. El interés mostrado por figuras de alto nivel del gobierno se repitió en el sector privado y en los medios de información del país.

Los estadounidenses también ocupan muchos puestos importantes en las Naciones Unidas y en sus organismos especializados. Entre ellos se cuentan el subsecretario general de Administración y los directores ejecutivos de dos importantes órganos de ayuda humanitaria, el Programa Mundial de Alimentación y el Fondo para la Infancia. Creemos que redundaría en nuestro beneficio tener a estadounidenses competentes en todos los niveles de las Naciones Unidas y ser representados en las comisiones que abordan cuestiones de interés internacional.

Es obvio, por lo tanto, que el gobierno de Estados Unidos considera que las Naciones Unidas son una institución indispensable. Y los ciudadanos estadounidenses, que representan una amplia gama de opiniones políticas, generalmente apoyan nuestra función como líderes en las Naciones Unidas. Ellos reconocen que las Naciones Unidas pueden ser muy valiosas para solucionar importantes crisis internacionales y en la creación de un mundo más estable. Algunos estadounidenses han expresado en ocasiones su temor de que las Naciones Unidas se conviertan en un "gobierno mundial" y amenacen la soberanía de Estados Unidos. Estas son percepciones mal fundadas. Las Naciones Unidas son una asamblea cooperativa de estados soberanos y como tal no ejerce ni puede ejercer soberanía sobre ningún Estado miembro.

El liderazgo en una institución se demuestra, en parte, por los recursos financieros que uno compromete. Estados Unidos es, por mucho, el principal patrocinador del sistema de las Naciones Unidas y sus contribuciones ascienden, en la actualidad, a más de dos mil millones de dólares. Esta cifra incluye las contribuciones asignadas o cuotas al presupuesto regular y a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y a muchos de sus organismos especializados y afiliados, como la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de Salud, la Organización Internacional del Trabajo y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Estados Unidos también aporta anualmente más de mil millones de dólares en contribuciones voluntarias a programas de las Naciones Unidas para proporcionar socorro en caso de emergencia, programas de democracia y derechos humanos y programas para la protección del medio ambiente.

Otra responsabilidad que corresponde a nuestra condición de líder en las Naciones Unidas es asegurar que la institución se administre de manera eficiente, abierta y con rendición de cuentas. Bajo la administración del presidente Clinton, Estados Unidos ha dirigido los esfuerzos para mejorar la administración y estabilización de las finanzas de las Naciones Unidas y sus organismos. Estados Unidos apoya las iniciativas del secretario general para lograr un enfoque administrativo más transparente, sensible y consultivo. Entre los logros más recientes de la reforma de las Naciones Unidas están los siguientes:

- Un proceso presupuestario más disciplinado en lugar de el crecimiento continuo del presupuesto de las Naciones Unidas.
- Establecimiento de la oficina de un inspector general interno independiente para encontrar y remediar las deficiencias en la administración de los programas de las Naciones Unidas.
- Mejoras en la planificación y la administración de las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Reducción significativa de puestos de trabajo no indispensables, y del número de conferencias y reuniones.

Una buena administración y la dotación de personal competente hacen posible que las Naciones Unidas enfrenten más eficazmente los desafíos mundiales. Estas mejoras en la administración y otras que están en curso merecen el apoyo de todos los estados miembros.

A finales de 1999, el Congreso de Estados Unidos aprobó y luego el presidente Clinton firmó legislación que permite que Estados Unidos salde sus pagos morosos a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. El monto total de estos fondos es de 926 millones de dólares, sobre la cifra de nuestras contribuciones anuales asignadas y voluntarias. Para que se pueda pagar los 926 millones de dólares, el Congreso estipuló que se deben cumplir ciertas condiciones relacionadas con la reforma de las Naciones Unidas. Esta decisión ha dado lugar a que se planteen algunas preocupaciones y preguntas, pero el hecho es que el Congreso de Estados Unidos — los representantes elegidos del pueblo estadounidense — controla el presupuesto federal. El congreso puede imponer e impone condiciones a la manera en la que se gasta el dinero de los contribuyentes de Estados Unidos en los programas nacionales y en toda la variedad de actividades internacionales, entre ellas las de las Naciones Unidas.

Una de las medidas más importantes que se deberá tomar es, en nuestra opinión, la revisión de la escala de cuotas de las Naciones Unidas; es decir, las contribuciones que hacen los estados miembros al presupuesto de las Naciones Unidas. Estas se basan en el producto nacional bruto (PNB) de cada país como parte del PNB mundial. El máximo de la escala de cuotas no se ha revisado desde 1972 y es hora de que se haga. Desde el último ajuste, 55 Estados miembros se han sumado a las Naciones Unidas. Ha habido cambios significativos en la capacidad de pago de los miembros. Muchos países con economías en rápido crecimiento pueden ahora aumentar su contribución. Es necesaria una escala que refleje más fielmente la realidad política y económica; una escala en la que el costo del apoyo a las Naciones Unidas sea compartido de una manera más amplia por la comunidad internacional.

Estados Unidos seguirá desempeñando una función vital y activa en las Naciones Unidas. Como estado fundador, anfitrión y principal patrocinador de las Naciones Unidas, continuaremos laborando para consolidar la organización y crear apoyo internacional para las reformas necesarias. Nuestra participación activa en las Naciones Unidas refleja nuestra firme dedicación a una institución que, en palabras de la secretaria Albright, "une más a las naciones en torno a los principios fundamentales de democracia, libertad y ley que mejorarán la vida de los pueblos de todas partes". ●

## EL CONGRESO Y LA POLÍTICA EXTERIOR, UN PUNTO DE VISTA DEMOCRATA

*Por el senador Joseph R. Biden, Jr.*



*Los presidentes reconocen la importancia de tener al Congreso como socio en la conducción de la política exterior, dice el senador Joseph R. Biden, Jr., demócrata de Delaware. "Saben que con el apoyo del Congreso se sentirán más seguros y serán más eficaces y que el pueblo estadounidense los respaldará", concluye.*

El Congreso desempeña una función crucial en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos. Aunque el presidente, por necesidad, debe tomar la iniciativa, la presidencia y el Congreso constituyen ramas del gobierno mutuamente iguales, según la Constitución, y a menudo el apoyo del Congreso a la política exterior es esencial para asegurar su éxito. Si, por el contrario, el Congreso no apoya la política del presidente, e incluso si lo hace a medias, socava dicha política y limita su éxito.

Nuestra Constitución esboza solamente en forma vaga la asignación de facultades sobre la política exterior. Corresponde al Senado la potestad de aprobar todos los tratados negociados por el presidente y de confirmar a los embajadores y otros funcionarios de política exterior de alto rango. El Congreso retiene el control de los fondos para la política exterior y, desde luego, la facultad de reclutar y equipar las fuerzas armadas y de declarar la guerra.

Pero estas facultades oficiales sirven básicamente como punto de partida para la participación del Congreso. Debido a la trascendencia de las decisiones en la política exterior, las que con frecuencia conllevan la posibilidad de enviar tropas estadounidenses a combatir, el Congreso ha segregado para sí, a través de los años, una función más informal de "supervisión", como parte de los "frenos y equilibrios" en que se fundamentan las "facultades compartidas" entre las tres ramas de nuestro sistema constitucional.

La facultad del Congreso en la política exterior, además de ser informal en gran parte, no siempre se ejerce con

el mismo grado de intensidad. En épocas de paz relativa en la escena mundial, como el actual, la participación del Congreso puede ser con frecuencia moderada. Otras veces, como durante la guerra del golfo Pérsico, o durante los conflictos en Centroamérica en los años ochenta, es probable que el Congreso se involucre más activamente, sobre todo si existe un desacuerdo significativo con el presidente respecto a la política.

La función del Congreso en la aprobación o desaprobación de la participación de Estados Unidos en conflictos militares extranjeros es la cuestión en juego más importante cuando se consideran las facultades del Congreso en la política exterior. Así es como debe ser. La decisión de poner en peligro tropas estadounidenses nunca debe tomarla el presidente solo; la opinión del pueblo estadounidense debe expresarse por medio de sus representantes elegidos en el Congreso.

Ciertamente yo creo que la Constitución así lo requiere. En mi opinión, la intención de los autores de nuestra Constitución fue que el Congreso autorizara todo uso de fuerza por parte de Estados Unidos, con algunas excepciones limitadas.

Sin embargo, el Congreso no siempre quiere asumir la responsabilidad de decisiones de tal gravedad y, en tiempos modernos los presidentes han sostenido que sus facultades como "comandantes en jefe" les confieren autoridad irrestricta para llevar el país a la guerra. De ese modo el presidente Truman llevó el país a la guerra en Corea en 1950. (Aunque el Congreso no declaró la guerra formalmente en el caso de Vietnam,

puede ser discutible si la autorizó mediante la resolución del golfo de Tonquín).

El debate reciente sobre el alcance de la facultades de guerra ha sido motivo de desacuerdo perpetuo entre las dos ramas. En 1973, el Congreso trató de aclarar su función mediante la aprobación, a pesar del veto del presidente Nixon, de la Resolución de las Facultades de Guerra. Esta resolución estableció una estructura para autorizar el uso de la fuerza y estipuló que, en todos los casos, el uso de la fuerza debe terminarse a los 60 días, a menos que el Congreso lo haya autorizado expresamente. No obstante, ningún presidente ha reconocido desde entonces la autoridad de esta Resolución, arguyendo que es una limitación inconstitucional de las facultades del presidente como comandante en jefe. Los esfuerzos para modificar la resolución y aclarar éste y otros puntos no han sido fructíferos.

Debido a la timidez del Congreso y a la determinación de la presidencia, en años recientes los presidentes han intervenido en el exterior sin la expresa autorización del Congreso. La guerra del golfo Pérsico en 1991 fue un ejemplo inusual, ya que el Congreso autorizó la operación militar antes de que ocurriera, pero ello ocurrió sólo porque algunos miembros del Congreso urgimos firmemente al presidente Bush, que estaba poco dispuesto a hacerlo, a que sometiera el asunto a votación. (La renuencia de Bush se vio justificada cuando la autorización se aprobó en el Senado con un pequeño margen, 52 votos contra 47).

Más típico del Congreso fueron las deliberaciones sobre el envío de tropas estadounidenses a Haití, Bosnia y Kosovo. En todos estos casos una o ambas cámaras aprobaron resoluciones que daban apoyo retórico a las tropas y su misión, pero el Congreso no autorizó el despliegue en el sentido legal formal.

El "poder de la bolsa" que tiene el Congreso es un medio más seguro de ejercer sus facultades en la política exterior. Cada dólar que gasta la rama ejecutiva debe ser asignado por el Congreso y es práctica común utilizar los correspondientes proyectos de ley para moldear esa política. Algunas veces este proceso es formal y directo: el Congreso estipula que "no podrá emplearse ningún dinero" en la realización de una política o actividad a la que se opone. En caso

contrario, si quiere actuar positivamente "aparta" fondos para un programa determinado y se asegura así que el organismo de la rama ejecutiva lleve a cabo sus deseos. Es más frecuente que el Congreso exprese su opinión de manera menos formal y directa. Por ejemplo, los miembros del Congreso pueden presentar un proyecto de ley para cortar los fondos de una actividad de política exterior —el caso de Bosnia fue un Ejemplo — aunque saben muy bien que nunca será aprobado como ley. Su propósito es: demostrarle al presidente que hay desacuerdo en cuanto a su política y quizás persuadirlo de abandonar el plan de acción.

Las sanciones son otra herramienta parecida para expresar desagrado en lo que respecta a una política exterior; el Congreso promulga una ley que restringe el comercio u otro tipo de relaciones comerciales con un país con cuyas políticas no está de acuerdo. Por ejemplo, el Congreso impuso sanciones a India y Pakistán por sus pruebas nucleares y a numerosos países por su participación en el tráfico de drogas. Sin embargo, la misma legislación con frecuencia otorga al presidente autoridad para levantar las sanciones si lo considera importante para el interés nacional — lo que generalmente hace.

Como puede observarlo quien visite el Congreso, otra forma visible por medio de la cual ejerce sus facultades en lo que respecta a la política exterior son las audiencias de supervisión, a las cuales se citan funcionarios de la rama ejecutiva, ante alguna comisión del Congreso, para que expliquen una política determinada. Es una estrategia particularmente útil cuando el Congreso no tiene otro medio apropiado para influir en la política. Estas audiencias, que exponen la política al escrutinio y debate públicos, pueden revelar puntos débiles en la política, así como la falta de apoyo público a ésta.

Las audiencias sobre política exterior más famosas de épocas recientes fueron las celebradas por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado sobre Vietnam, hace tres décadas. El senador J. William Fulbright, de Arkansas, las presidió y fueron televisadas a todo el país. Se cree que estas audiencias Fulbright contribuyeron a crear la oposición del público a la guerra, puesto que en ellas se ventilaban, ante millones de telespectadores, las contradicciones y dificultades de los esfuerzos de Estados Unidos en Vietnam.

De manera similar las audiencias sobre Irán y los Contras, de 1987, demostraron al público estadounidense las contradicciones de la política de la administración Reagan de vender en secreto armas a Irán (gobierno que difícilmente podría llamarse amigo de Estados Unidos) a fin de obtener fondos para los rebeldes que luchaban contra el gobierno comunista en Nicaragua. Vista a la luz del día la política era intolerable.

En mi experiencia con la política exterior de Estados Unidos durante la mayor parte de mis 28 años en el Senado, la forma más útil de influenciar esta política es la más informal — mediante discusiones directas y privadas con el secretario de Estado, el asesor de Seguridad Nacional e incluso el presidente. El presidente sabe que necesita buscar el apoyo del Congreso para cualquier objetivo importante de política exterior, especialmente si es controvertido. Los presidentes y sus asesores principales en estos casos hacen un esfuerzo especial para comunicarse con los miembros más antiguos de la Cámara de Representantes y del Senado para explicarles la política y solicitar su apoyo. En estas discusiones informales es cuando el Congreso, por intermedio de miembros individuales, puede ejercer probablemente la mayor influencia. Durante la intervención de la OTAN en Kosovo el año pasado, por ejemplo, celebré consultas privadas, prácticamente diarias, con miembros claves de la administración. Eso me permitió no sólo seguir de cerca la marcha de la guerra, sino criticar la política y sugerir planes de acción alternativos.

Al contrario de lo que pasa en los sistemas parlamentarios, donde el ejecutivo tiene una autoridad casi indisputable sobre cuestiones del exterior, el sistema constitucional estadounidense permite que el congreso tenga una función importante en la política exterior. Esa función no se ejerce a través de un medio único y el grado de participación del Congreso varía de tiempo en tiempo, dependiendo del nivel de controversia que haya producido la política. A pesar de la ambigüedad e incertidumbre sobre la función del Congreso aun los presidentes se dan cuenta de la importancia de tenerlo como socio en la conducción de la política exterior. Saben que con el apoyo del Congreso se sentirán más seguros y serán más eficaces y que el pueblo estadounidense los respaldará. ©

---

---

## EL CONGRESO Y LA POLÍTICA EXTERIOR, UN PUNTO DE VISTA REPUBLICANO

---

*Por el senador Senator Gordon H. Smith*



*"Una política exterior efectiva requiere la participación bipartidista genuina y continua entre el presidente y el Congreso", afirma el senador Smith, republicano de Oregon. Sin esta participación", dice, "el contenido de la política norteamericana se caracterizará más y más por la ambigüedad y la incongruencia".*

Se ha dicho que la Constitución de Estados Unidos es "una invitación a la pugna" entre los tres poderes del gobierno el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Este por cierto ha sido el caso en lo que respecta a la política de seguridad nacional, en la que el presidente y el Congreso desempeñan papeles superpuestos.

La Constitución declara que el presidente es el comandante en jefe y principal diplomático del país. En estas capacidades, es responsable de la defensa militar de nuestros intereses nacionales, incluso el despliegue de las fuerzas militares norteamericanas, la diplomacia y la negociación de tratados.

Pero la Constitución otorga también al Congreso facultades muy significativas de seguridad nacional. El Senado es responsable de la ratificación de tratados y la confirmación de las personas que el presidente designa para ocupar cargos en su administración. El Congreso tiene también considerables "poderes sobre el presupuesto". Al hacer uso de su autoridad sobre el presupuesto federal, el Congreso puede aplicar frenos y controles a las iniciativas presidenciales — y frecuentemente lo hace.

Estos poderes superpuestos hacen que sea importante que el presidente respete las opiniones del Congreso y participe activamente en las opiniones frecuentemente variadas que existen en el Senado y la Cámara de Representantes acerca de la política exterior. Naturalmente, esta es una empresa más difícil cuando el presidente y la mayoría en una o ambas cámaras del Congreso pertenecen a partidos diferentes — pero estas situaciones hacen tanto más imperativa la participación. El éxito o el fracaso de nuestras políticas internacionales

dependen del liderazgo del presidente, es decir, si le preocupa más los políticos que la política.

La reciente admisión de Polonia, la República Checa y Hungría como miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte quizás es el mejor ejemplo de cómo un presidente debe ejercer liderazgo y participar con el Congreso en asuntos pertinentes a tratados internacionales importantes.

La expansión de la OTAN fue promovida inicialmente por el Congreso controlado por los republicanos, y esto facilitó lo que algunos expertos han calificado de diálogo e intercambio sin precedentes de información entre las dos ramas del gobierno. Esa participación no sólo tuvo lugar en las audiencias de las Comisiones de Relaciones Exteriores, Servicios Armados, Asignaciones y Presupuesto, sino que también a través de innumerables reuniones y conversaciones informales entre miembros del Congreso y funcionarios principales de la administración, durante los dos años que culminaron en la votación de abril de 1999. Más aun, tanto el Senado como el presidente tomaron medidas institucionales para aumentar su participación en la expansión de la OTAN. En abril de 1997, los líderes del Senado establecieron el Grupo de Observadores del Senado en la OTAN para asegurar que la cámara estuviera totalmente informada e involucrada en las decisiones claves adoptadas por la alianza de la OTAN. Primero en su programa figuraba la expansión de la OTAN. Sobre este asunto, el Grupo de Observadores de la OTAN se reunió diecisiete veces, no solamente con funcionarios de la administración, sino también con el secretario general de la OTAN y numerosos otros funcionarios europeos.

La administración estableció su propia oficina especial de Ratificación de la Expansión de la OTAN, encabezada por un asesor especial del presidente. Su mandato fue promover la causa de la expansión en el Congreso y entre el pueblo norteamericano. A recomendación de la Oficina de Ratificación de la Expansión, el presidente incluyó en sus delegaciones a las Cumbres de la OTAN de 1997 y 1999 a representantes del Grupo de Observadores del Senado en la OTAN.

La histórica votación del Senado, el 30 de abril de 1999, sobre la ratificación de la primera ronda de expansión de la OTAN (80 votos a favor, 19 en contra), fue un modelo de cómo un presidente y el Congreso deben trabajar juntos en materia de política exterior. La política exterior tuvo precedencia sobre la política, y el resultado final fue un éxito debido a ello.

Contrariamente, el rechazo del TPCE (Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares) por parte del Senado puso de relieve el riesgo que asume un presidente cuando pierde de vista la responsabilidad y autoridad que la Constitución otorga al Congreso y aborda las cuestiones claves a través del lente de la política en lugar de los políticos.

La administración Clinton no encabezó los esfuerzos en pro del TPCE de la misma manera que lo hizo en el debate sobre la expansión de la OTAN. No aprovechó las oportunidades de prepararse para el debate o participar con el Congreso en lo que se refiere al TPCE con la misma energía y consagración que había dedicado a la expansión de la OTAN, con lo cual dejó que el Congreso llenara el vacío que la falta de liderazgo de la rama ejecutiva creó en el asunto. Algunos líderes del Congreso criticaron las disposiciones sobre la aplicación y verificación del TPCE y su posible efecto sobre nuestro arsenal nuclear. El presidente, conociendo estas preocupaciones, debería haber participado más y haber resuelto las preocupaciones de los senadores republicanos o, por lo menos, debería haber refrenado las provocaciones e instigaciones de los senadores demócratas.

Lamentablemente, la cuestión de ese tratado importante fue víctima de una política descontrolada, de animosidades personales e ideólogos inmutables en el Senado y en la Casa Blanca. Las consecuencias que el

fracaso del TPCE tuvo en todo el mundo arrojaron dudas innecesarias sobre Estados Unidos, su gobierno, y especialmente su Congreso, y demostraron que la elaboración de la política exterior es uno de los deberes más importantes del Congreso, con implicaciones que tienen mayor alcance.

La manera en que la administración Clinton trató la ratificación del TPCE, y la forma en que el Congreso respondió, fueron una desilusión en dos sentidos. Primero, el Tratado habría ayudado a limitar los riesgos que representan las armas nucleares y habría preservado para Estados Unidos la postura moral para resistir la proliferación de esas armas. Segundo, la manera en que la administración encaró las objeciones del Senado en cuanto a la verificación y aplicación del TPCE fue contraria a la tradición bipartidista en que la mayoría de los congresistas y presidentes han encarado las cuestiones claves de política exterior.

La falta de aprobación de este tratado no solamente nos recuerda la poderosa autoridad constitucional del Congreso en materia de política exterior, sino que también subraya un acontecimiento importante en la elaboración de la política exterior norteamericana: el papel cada vez más importante del Congreso. El Congreso ejerce hoy en forma más vigorosa sus prerrogativas y promueve con más vigor sus perspectivas en cuestiones de seguridad nacional, muchas veces en desafío directo al presidente. En efecto, fue el Congreso el que insistió con éxito en contra de la vacilación inicial del presidente con respecto a la expansión de la OTAN y la defensa nacional de misiles. El Congreso obligó con éxito al presidente a ajustar su actitud con respecto a la Convención de Armas Químicas. El Congreso ha desafiado en forma vociferante iniciativas presidenciales como las misiones de la OTAN en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo.

No debe permitirse que el bipartidismo demostrado durante el debate sobre el TPCE surja como tendencia en la elaboración de la política exterior norteamericana. Esto haría más difícil trabajar con nuestros aliados y disuadir a nuestros enemigos en el exterior. Reduciría nuestra capacidad de aunar nuestras fuerzas nacionales para promover y proteger nuestros valores e intereses. La habilidad de Estados Unidos para liderar con iniciativa en los asuntos mundiales se vería

obstaculizada por la paralización política interna. Sería más difícil para el presidente y el Congreso cumplir con sus responsabilidades comunes de promover y proteger nuestros intereses y valores nacionales.

Por estas razones, las trepidaciones partidistas que surgieron debido a la manera en que el presidente encaró el TPCE, deberían recordarnos las responsabilidades y poderes que la Constitución otorga al presidente y al Congreso. El propósito de estos poderes fue el de fomentar una relación de la que surgirían políticas y procesos minuciosamente debatidos y analizados que reflejaran lo mejor, y no lo peor, de nuestro gobierno.

Una política exterior efectiva requiere la participación bipartidista genuina y continua del presidente y el Congreso. Sin esta participación, el contenido de la política norteamericana se caracterizará más y más por la ambigüedad y la incongruencia.

Fomentar un consenso entre el Congreso y el presidente en materia de política exterior es, por razones constitucionales principalmente, la responsabilidad de la Casa Blanca. La función del presidente como comandante en jefe y principal diplomático lo hace líder de nuestra política exterior.

Sin embargo, el fomento de la participación entre la Casa Blanca y el Congreso en materia de política exterior también es la responsabilidad de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes. El Congreso puede y debería emprender iniciativas para fomentar el diálogo, el intercambio de información y la participación del presidente y su gabinete en asuntos de interés nacional, como se ha visto con respecto a la expansión de la OTAN. El fracaso del TPCE ha demostrado que no debe darse por sentado tal bipartidismo. Como lo demuestran estos episodios, el éxito de la política exterior norteamericana depende de una participación exitosa del presidente y el Congreso en sus obligaciones constitucionales. ●

---

---

## LOS ASUNTOS ECONOMICOS INTERNACIONALES Y LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

---

*Por el ex miembro de la Cámara de Representantes honorable Lee H. Hamilton*



*"Estados Unidos necesita un aparato de elaboración de políticas coherente y unificado, para promover el tipo de política económica exterior multifacética que demanda actualmente el complejo ambiente internacional", dice Lee Hamilton, director del Woodrow Wilson International Center for Scholars y ex miembro de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. "Debemos asegurar que nuestros intereses nacionales generales se consideren en primer lugar y por encima de todo en el desarrollo de nuestras políticas", señala.*

Para Estados Unidos, el reto clave en la política económica exterior consiste en usar la gran influencia de Norteamérica para mantener una economía mundial abierta y próspera y ahondar y extender los beneficios de la mundialización. Inherente en este reto está también la oportunidad de causar un gran impacto en la capacidad de Norteamérica de alcanzar sus metas de política exterior políticas, estratégicas y humanitarias. La evolución de la economía mundial afectará nuestra seguridad nacional, la difusión de la democracia y los derechos humanos, el medio ambiente, el terrorismo, el comercio de drogas ilegales, el crimen organizado, la salud y la enfermedad, las presiones poblacionales y la mayoría de los otros retos internacionales importantes.

Los intereses estratégicos norteamericanos se entrelazan ahora estrechamente con los intereses económicos de Estados Unidos. Las cuestiones económicas afectan grandemente nuestras relaciones con las otras grandes potencias: Europa, Japón, China y Rusia. Proliferan en la agenda de la política exterior de Estados Unidos, desde el NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte) y la legislación de vía rápida hasta la crisis financiera asiática y el ingreso de China en la OMC (Organización Mundial de Comercio). Las sanciones económicas norteamericanas contra Cuba, Irán y Libia han sido una fuente de disputas importantes con algunos de nuestros más cercanos aliados. Se asoman sobre el horizonte pocas amenazas de política exterior que tengan la importancia de un colapso financiero mundial.

La mundialización es el fenómeno económico internacional preeminente de nuestra época. La

prosperidad norteamericana está ligada inextricablemente a la prosperidad mundial. El volumen y el ritmo del comercio y la inversión internacionales aumentan tremendamente. Las comunicaciones y las tecnologías de la información transforman la manera en que el mundo hace negocios y conectan firmas e individuos como nunca antes. La integración de la producción y el mercadeo de bienes y servicios a través de las fronteras internacionales cambia la estructura del sector privado. Surgen a diario nuevas fusiones, redes de trabajo y alianzas internacionales.

La mundialización trae consigo tanto beneficios como costos, tanto oportunidades como retos. El impacto económico general de la mundialización ha sido positivo al generar ganancias en productividad, eficiencia y crecimiento. La mundialización ha desempeñado un papel principal en la notable expansión económica de que ha disfrutado nuestro país en los últimos nueve años, y ha contribuido al rápido crecimiento económico de partes de Asia, Europa y América Latina. Encierra la promesa de ofrecerle grandes beneficios a la gente de todo el mundo.

Sin embargo, la mundialización también genera muchos problemas. La competencia incrementada de la mundialización significa que algunas personas y algunos países se quedan rezagados. La mundialización puede conducir a una protección reducida de los trabajadores y el medio ambiente cuando las compañías mudan sus operaciones a jurisdicciones con normas laborales y ambientales más débiles. Los mercados de capital mundiales pueden ser peligrosamente inestables. La autoridad política y las instituciones internacionales

luchan a veces para mantenerse a la par de las tendencias económicas que marchan a paso rápido. Las naciones en desarrollo se sienten frustradas al ver que no participan más plenamente en la toma de decisiones internacionales y la prosperidad de que disfrutaban otras partes del mundo.

A pesar de estos problemas que crea la mundialización, no podemos ni debemos tratar de echarla atrás. La tendencia hacia la integración incrementada entre las economías del mundo probablemente continuará.

Estados Unidos tiene una oportunidad histórica de encabezar la carga para enfrentar los retos de la mundialización y, por lo tanto, ayudar a crear un mundo más próspero, pacífico y democrático. ¿Cómo debemos usar nuestro poderío político y económico para difundir los beneficios de la economía mundial y adelantar muchas de nuestras otras metas de política exterior?

Primero, debemos seguir dando un ejemplo de prosperidad manteniendo una economía nacional fuerte. El éxito de nuestra economía alienta a otros países a ir en busca de la liberalización, el comercio libre y otras políticas que llevan al crecimiento. Los sectores norteamericanos público y privado pueden estimular la innovación tecnológica, promover las exportaciones y ayudar a mantener nuestra posición de líder en las ciencias y la tecnología de la información mediante una copiosa inversión en investigación y desarrollo. Nuestro liderazgo en estas industrias del futuro representa uno de nuestros principales activos en política exterior.

Segundo, debemos promover vigorosamente los mercados libres y el comercio abierto, mientras desarrollamos instituciones económicas internacionales más efectivas. Las reducciones en las barreras comerciales promueven el crecimiento, llevan adelante la integración de las economías nacionales y fomentan la cooperación política internacional. Pero el comercio libre crea también problemas, que las instituciones internacionales efectivas pueden ayudar a resolver.

Debemos fortalecer la Organización Mundial del Comercio haciéndola más responsable, transparente e incluyente de una amplia gama de intereses económicos. Debemos también construir una

arquitectura financiera internacional más fuerte, capaz de impedir las crisis y responder a ellas.

Tercero, debemos invertir en el desarrollo sostenible, la educación y la promoción del imperio de la ley en los países más pobres y en los países que efectúan una transición a los mercados libres y la democracia. Es importante que la mundialización no sea considerada por muchos un fenómeno impuesto por las élites económicas sobre el resto de la población mundial, sin que se le ofrezca ninguna protección o ayuda. Para ayudar a difundir los beneficios de la mundialización, debemos proveer ayuda económica y alivio de la deuda a aquellos países comprometidos a seguir políticas económicas responsables, debemos apoyar programas de intercambio que traigan a Estados Unidos estudiantes extranjeros y futuros líderes y envíen norteamericanos a otros países, y debemos ayudar a entrenar jueces, abogados y líderes extranjeros de la sociedad civil, de modo que se fortalezcan el imperio de la ley y los gobiernos que rinden cuentas de sus actos. Todas estas actividades promueven nuestras metas de política exterior de llevar adelante la prosperidad, la democracia y la cooperación internacional económica y política.

Una región del mundo donde la política económica de Estados Unidos puede tener un impacto de política exterior potencialmente más amplio es África. La pobreza y el subdesarrollo no son, por cierto, los únicos problemas que encara ese continente. Pero el crecimiento económico es esencial para impulsar los niveles de vida africanos y enfrentar con éxito los retos políticos, de seguridad y de salud de África en el largo plazo.

Actualmente, gran parte de África carece de una infraestructura moderna y los recursos necesarios para sacar provecho de la mundialización. Estados Unidos puede ayudar a remediar estas deficiencias proveyendo ayuda exterior bien dirigida, alivio de la deuda, ayuda técnica, préstamos y un mercado más abierto para las mercancías africanas. Las compañías norteamericanas podrían cosechar utilidades substanciales de las inversiones en el desarrollo de sistemas modernos de comunicaciones y transporte en África, si impera allí el clima político y el respaldo adecuados. Las asociaciones de los sectores público y privado ofrecen la mejor esperanza de mejorar los niveles de vida de los africanos

y adelantar los intereses políticos, de seguridad y económicos norteamericanos en África.

El ambiente internacional político y económico ha cambiado durante las últimas décadas, y la evolución del proceso de elaboración de la política exterior de Estados Unidos se ha visto influida por esa transición.

Hace 35 años, cuando llegué por primera vez al Congreso, la política exterior norteamericana estaba dominada por la meta única de derrotar la amenaza comunista. Las políticas la hacían un pequeño círculo de personas, que incluía al presidente, los secretarios de Estado y Defensa, el asesor de Seguridad Nacional y unos pocos más. Los asuntos económicos internacionales se consideraban sólo de manera periférica, o como un elemento subordinado a intereses geopolíticos más amplios.

Hoy, la política exterior norteamericana se ocupa de una amplia variedad de temas, desde el terrorismo y las drogas ilegales hasta el medio ambiente y el desarrollo sostenible. El Congreso se involucra mucho más en el proceso de elaborar políticas. Y la economía se ha vuelto un elemento más central de nuestra política exterior que lo que nunca había sido.

El proceso de elaborar la política económica exterior es hoy más difuso. La cantidad de actores en el proceso de elaborar políticas ha aumentado tremendamente y ahora incluye muchas agencias de la rama ejecutiva y comisiones congresionales, al igual que grupos ocupacionales, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones internacionales y universidades. En la rama ejecutiva, el centro de la actividad gubernamental en materia de política económica exterior puede pasar de uno a otro de los departamentos de Estado, Hacienda, Comercio, Asuntos Energéticos y Agricultura y la representante de Comercio de Estados Unidos, para nombrar apenas algunas de las agencias involucradas. En el financiamiento del FMI (Fondo Monetario Internacional) y la crisis financiera asiática, por ejemplo, Hacienda ha desempeñado el papel de líder.

En el Congreso, docenas de comisiones y conferencias legislativas ad hoc influyen ahora en el desarrollo de la política económica exterior. El presidente ya no puede consultar solamente con los líderes del Congreso y estar

seguro del apoyo congresional a una iniciativa presidencial. Por ejemplo, en la cuestión de la sanciones económicas contra India y Pakistán, han ejercido gran influencia la conferencia legislativa sobre India y miembros del Congreso que tienen fuertes intereses agrícolas en sus distritos.

Muchos grupos de intereses especiales, en particular organizaciones empresariales y sindicales, ejercen un impacto substancial en las políticas estadounidenses. En relación con la vía rápida, las relaciones comerciales normales con China y muchos otros temas, los grupos que defienden intereses o posiciones particulares se han apoderado del centro del escenario. Tienen actualmente un impacto más grande porque más norteamericanos reconocen que la política económica exterior los afecta. Las exportaciones — desde la aviación hasta la tecnología de la información, pasando por la industria del entretenimiento — son un sector creciente de la economía. Los acuerdos comerciales y los acontecimientos económicos de todo el mundo influyen fuertemente en la conformación de los medios de vida de las empresas y los trabajadores norteamericanos.

Estados Unidos necesita un aparato de elaboración de políticas coherente y unificado, para promover el tipo de política económica exterior multifacética que demanda actualmente el complejo ambiente internacional. Para muchas agencias y comisiones congresionales, resulta apropiado involucrarse en cuestiones de política económica exterior que, evidentemente, afectan sus intereses. Pero debemos asegurar que nuestros intereses nacionales generales se consideren en primer lugar y por encima de todo en el desarrollo de nuestras políticas. El Departamento de Estado y las principales comisiones congresionales que se ocupan de política exterior deben mantener una función central en estas áreas de elaboración de políticas.

La creciente importancia que tienen las cuestiones económicas en la política exterior le ofrece nuevas oportunidades al Departamento de Estado. Aun cuando Estados Unidos continuará dependiendo de las tradicionales destrezas del Departamento de Estado en lo que se refiere a la información política y económica que llega del extranjero y la negociación diplomática, Estados Unidos se beneficiará también al vincular con

eficiencia los intereses generales políticos y de seguridad de Norteamérica con las tendencias y retos de la mundialización. Como muchas personas dentro y fuera del gobierno estadounidense ya han llegado a reconocerlo, los intereses nacionales norteamericanos en política, economía y seguridad internacionales no pueden comprenderse ni atenderse apropiadamente en una situación de aislamiento.

Tengo confianza en que el pueblo norteamericano y los responsables de trazar las políticas estadounidenses seguirán apoyando una política exterior que promueva el comercio libre y el crecimiento, lleve adelante la integración económica internacional y aliente la difusión de la democracia y el imperio de la ley. Semejante política exterior apuntala nuestra propia salud económica y contribuye a hacer un mundo más pacífico y próspero.



---

---

## MULTIPLES INFLUENCIAS EN LA ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

---

*Por Stephen J. Wayne*



*La descentralización de la elaboración de la política exterior de Estados Unidos "refleja la evolución del gobierno estadounidense y su creciente apertura a intereses externos". dice Stephen Wayne, profesor de Administración Pública en la Universidad Georgetown y experto en la presidencia estadounidense. La política exterior "la debate y lleva a cabo un mayor número de personas, tanto del sector público como del sector privado, con considerable capacitación y experiencia en asuntos exteriores", dice.*

Cuando se piensa en la elaboración de la política exterior en Estados Unidos, generalmente se piensa en el presidente. Después de todo, los presidentes han sido los arquitectos principales y los ejecutores de la política exterior estadounidense desde los comienzos de la república. Los autores de la constitución de Estados Unidos se dieron cuenta de las ventajas que tendría la presidencia en esta tarea: se trataba de una institución jerárquica con una sola cabeza; la institución que tendría permanencia continua y la que podría actuar con el mayor grado de "energía, prontitud y responsabilidad", según James Wilson, uno de los delegados a la Convención Constitucional.

Sin embargo, los autores de la Constitución también temían acciones arbitrarias e irresponsables por parte del jefe de Estado, como las que le atribuyeron al rey George III y citaron como causa de la revolución estadounidense. A fin de disminuir la posibilidad de que un presidente pudiera realizar actividades perjudiciales a los intereses nacionales, la Constitución impuso controles sobre una serie de facultades del ejecutivo, particularmente las relacionados con la guerra y la paz. Los tratados quedaron sometidos a ratificación por dos tercios del Senado, en tanto que los nombramientos del ejecutivo, incluyendo los de embajadores, se sometieron al asentimiento de una mayoría en el Senado. También se confirió al Congreso potestad normativa sobre el comercio exterior; autoridad para declarar la guerra; reclutar, mantener y dictar reglas sobre el gobierno de un ejército y una armada permanentes; para convocar a la milicia nacional y asignar fondos para las operaciones del gobierno y la conducción de la política exterior.

La división de poderes requiere cooperación institucional para elaborar la política pública. Por esta razón los autores de la Constitución procuraron establecer el Senado, la más pequeña de las dos cámaras, como un órgano consultivo para asesorar al presidente en la elaboración de la política exterior. Tanto la disposición sobre la celebración de tratados como la que se refiere a los nombramientos requieren el "consejo y asentimiento" del Senado.

Sin embargo, cuando el primer presidente del país, George Washington, trató de obtener el consejo del Senado sobre un tratado que su administración quería negociar con los pueblos indígenas, habitantes de la parte occidental del estado de Georgia, encontró que el Senado era lento en responder y el consejo de sus miembros insulso, cuando más. En lugar de volver al Senado en busca de recomendaciones para su política exterior, Washington se dirigió a los principales jefes de los departamentos ejecutivos, grupo al que James Madison dio el nombre de gabinete del presidente. Esta designación perdura, así como la práctica de emplear el gabinete como órgano consultivo para asuntos exteriores y nacionales.

A partir de Washington los presidentes han sido la autoridad máxima en la elaboración de la política exterior y sus secretarios de Estado sus consejeros y administradores principales de ésta. El Senado continuó ratificando los tratados, pero rara vez los presidentes buscaron su consejo institucional. Con todo, alrededor del 70 por ciento de los tratados sometidos al Senado obtuvieron ratificación sin ninguna o con poca modificación.

Durante el siglo XIX y bien entrado el XX, los presidentes dominaron el proceso de elaboración de la política exterior. Recibieron a los embajadores, reconocieron países y celebraron acuerdos, poco menos que tratados formales, con sus homólogos ejecutivos de otros países. Como comandantes en jefe, los presidentes también destacaron fuerzas armadas para defender vidas e intereses estadounidenses. El presidente Thomas Jefferson ordenó a la Armada y la Infantería de Marina ejercer represalia contra los piratas de Berbería que amenazaban los barcos estadounidenses. El presidente James Polk llevó al ejército a territorio disputado con México con el fin de reforzar lo que los tejanos consideraban su legítima frontera. El presidente Abraham Lincoln convocó la milicia e instituyó el bloqueo del Sur. El Congreso pudo haberse opuesto a estas decisiones presidenciales, pero decidió no hacerlo. Cuando una política fracasaba, sin embargo, los miembros del Congreso se sentían libres de criticarla, como lo hicieron con frecuencia. Solamente en la esfera del comercio y los aranceles el Congreso desempeñó una función activa en la determinación de la política.

La participación del país en el ámbito internacional comenzó a ampliarse a principios del siglo XX, durante las administraciones de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson. Ambos presidentes realizaron iniciativas internacionales nuevas para Estados Unidos y utilizaron la ventaja de su "excelente púlpito" para tratar de lograr el apoyo del público para éstas. Roosevelt tuvo éxito en obtener la aprobación para construir el Canal de Panamá, pero Wilson no logró la ratificación del Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, ni la participación de Estados Unidos en la Liga de las Naciones.

Sin embargo, quedó firmemente establecida la amplia prerrogativa presidencial en asuntos exteriores. En 1936 la Corte Suprema reconoció esta prerrogativa en el caso de Estados Unidos contra Curtiss-Wright Corporation, en el cual dictaminó que el presidente poseía la autoridad constitucional implícita e inherente para conducir los asuntos exteriores, en tanto que en el ámbito nacional la responsabilidad de la elaboración de la política yacía claramente en el Congreso.

La distinción entre la elaboración de la política exterior y la política interna continuó durante tres décadas más.

El ingreso de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, seguida por la Guerra Fría, llevó a y continuó una atmósfera de crisis que alentó al Congreso a seguir la dirección del presidente. Durante este período se decía que la política iba hasta el borde del agua y nada más. La colaboración bipartidista caracterizó la elaboración de la política exterior hasta finales de los años sesenta.

La guerra de Vietnam puso fin a esta colaboración entre instituciones y partidos. El Congreso, enfadado por declaraciones y promesas falsas y engañosas de los presidentes Lyndon Johnson y Richard Nixon, desilusionado por la pérdida de vidas estadounidenses y la intensificación de la actividad militar e inducido por la creciente crítica dentro del país, resistió la política presidencial que prolongó y amplió la guerra. En 1971, se promulgó una legislación para restringir el uso de fondos gubernamentales para extender la guerra a países vecinos del sudeste asiático; dos años más tarde el Congreso aprobó la Resolución de Facultades de Guerra, a pesar del veto de Nixon, para darles una voz más fuerte a la Cámara y el Senado en las decisiones sobre hacer la guerra. Durante los años ochenta, el Congreso también limitó el gasto de fondos por parte del presidente, esta vez en América Central. La violación de esta política por parte de funcionarios de la administración Reagan fue lo que llevó al escándalo Irán-Contra sobre la venta de armas a Irán y la desviación de las utilidades de dicha venta a los Contras en Nicaragua, lo cual dio pie para acusaciones de delito contra dos ayudantes de seguridad nacional que quebrantaron la ley.

Sin embargo, la mayor injerencia del Congreso en la elaboración de la política exterior fue más que una simple reacción a la impopular guerra de Vietnam. Los cambios en el entorno institucional, político y de la información fueron también responsables del aumento del interés en los asuntos de política exterior, el número de participantes en la política exterior y los recursos de información y conocimiento necesarios para llegar a conclusiones sobre política exterior.

Los cambios institucionales descentralizaron el poder. En el Congreso, los miembros más jóvenes, recientemente elegidos y ansiosos por entrar en acción, consideraron demasiado autocrático y exclusivo el sistema de comisiones dominado por los miembros más

antiguos del partido que controlaba el organismo legislativo. En 1974 llevaron a cabo una minirevolución para disminuir el poder de los presidentes de las comisiones y distribuirlo entre los miembros ordinarios. Se estableció entonces un sistema permanente de subcomisiones, cada una de las cuales estaba encabezada por un representante diferente del partido mayoritario. No sólo se aumentó así el número de miembros del Congreso que participaban en la elaboración de la política exterior, sino que se creó un sistema mucho más grande de personal parlamentario, necesario debido a esta ampliación. El personal comenzó a suministrar al Congreso la información y conocimiento necesarios para legislar, para lo cual había dependido antes de la rama ejecutiva, y de paso se acrecentó la capacidad de la legislatura para actuar por sí misma.

Las actividades de la rama ejecutiva se ampliaron también. El ingreso de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y los acontecimientos que siguieron durante la Guerra Fría trajeron responsabilidades mayores para los departamentos de Estado y de Defensa. Además se crearon organismos separados de ayuda e información (aunque hace poco el Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos fue incorporado al Departamento de Estado), se establecieron nuevas entidades de inteligencia, así como un Departamento de Recursos Energéticos, en parte para supervisar el creciente número de programas atómicos y nucleares y sus correspondientes instalaciones. Hoy en día, todos los departamentos ejecutivos tienen divisiones encargadas del aspecto internacional de su labor. Para coordinar y vigilar estos esfuerzos, los presidentes ampliaron su propia Oficina Ejecutiva. Crearon una oficina de comercio para negociar acuerdos, establecieron consejos de política económica y seguridad nacional para ofrecer y coordinar la asesoría y utilizaron la Oficina de Administración y Presupuesto para supervisar la elaboración de políticas y su aplicación.

Además de las reformas institucionales, la división del control del gobierno entre los partidos contribuyó a que el Congreso escrutinara más intensamente las iniciativas presidenciales de política exterior y las cuestiones de su aplicación. El partido que controlaba una o ambas cámaras del Congreso, pero no la Casa Blanca, ganó ventaja política al investigar irregularidades, malos

manejos y fracasos en la conducción de la política exterior por parte de la rama ejecutiva. Estas investigaciones incluyeron el intento fracasado de rescatar a los diplomáticos estadounidenses rehenes en Irán durante la administración Carter; la venta de armas a Irán y la desviación de las utilidades de dicha venta a los Contras en Nicaragua (durante la administración Reagan); la inactividad de Estados Unidos en el caso del intento de golpe fallido en Panamá (durante la administración Bush) y la pérdida de vidas estadounidenses durante la misión de carácter humanitario en Somalia y la venta a China de tecnología de misiles para lanzar satélites (durante la administración Clinton). Naturalmente, los medios de información destacaron estas investigaciones dándoles así a los miembros del Congreso, especialmente a los del partido de oposición, la publicidad que deseaban.

Una prensa, más inclinada a la investigación y la interpretación negativa, ha informado también con mayor amplitud y más a fondo sobre los problemas del ejecutivo en cuanto a aplicación; los desacuerdos de política dentro de la administración y entre ésta y el Congreso y las cuestiones que generan conflicto internacional y desavenencia interna. Lo que es más, los cambios tecnológicos dentro de los medios de comunicación han forzado a que un creciente número de decisiones se adopten en la arena pública y a la vista de los medios de información; todo lo cual acorta el período de tiempo para tomar decisiones y hace más difíciles las calladas concesiones mutuas.

Otros acontecimientos políticos han tenido un efecto igualmente profundo sobre la mayor apertura y asequibilidad de la elaboración de política exterior. Los grupos de interés en un asunto único han proliferado, se han profesionalizado y hoy en día promueven habitualmente sus objetivos de política ante la rama legislativa y la ejecutiva. La explosión de la actividad de grupo ha sido especialmente evidente en lo que se refiere a la política exterior, la que había estado relativamente libre de presiones de grupos fuertes y de base amplia. Si a estas organizaciones múltiples y cada vez más poderosas se agrega un conjunto mucho más grande de expertos académicos y especialistas en políticas de asuntos exteriores y militares, que entran y salen del gobierno y representan también muchos intereses internacionales, se puede ver cuánto más abierto, asequible y prominente ha llegado a ser el

campo de la política exterior en Estados Unidos. Actualmente la mayoría de las compañías multinacionales, algunas compañías de propiedad extranjera, e incluso gobiernos extranjeros, contratan a estadounidenses con experiencia y "contactos" en la ramas legislativa y ejecutiva para que los representen en cuestiones pendientes en las cuales están interesados.

La participación de tantos individuos y grupos ha ayudado a borrar la distinción entre la política nacional y la política exterior. Ciertamente ahora se usa una nueva palabra "intermestic" [compuesta por las palabras inglesas "international" y "domestic"] para describir la política que afecta tanto cuestiones internacionales como nacionales.

Aunque el presidente sigue siendo el principal iniciador de la política exterior estadounidense, actualmente hay más participantes de importancia, más asuntos y más presiones. La elaboración de la política exterior se ha vuelto más una cuestión de los ciudadanos; un asunto que, en gran parte, lo debate y lleva a cabo un mayor número de personas, tanto del sector público como del sector privado, con considerable capacitación y experiencia en asuntos exteriores. La política ya no va hasta el borde del agua y nada más, como antes. Hoy la política partidista e institucional permea prácticamente todos los aspectos de la elaboración de la política exterior.

Esta descentralización de la elaboración de la política exterior en Estados Unidos refleja la evolución del gobierno estadounidense y su creciente apertura a intereses externos. También es prueba de los intereses internacionales crecientes de Estados Unidos, la interdependencia de las economías del mundo, el crecimiento del internacionalismo político y cultural y la superposición de los intereses sociales desde los derechos humanos hasta el medio ambiente, desde la nutrición y la salud hasta el trabajo de menores, desde la Internet hasta la manipulación genética y la investigación en el campo de las hormonas. El mundo se ha hecho más pequeño y más complejo. La distinción entre lo externo y lo interno, así como entre lo nacional y lo internacional, se ha vuelto borrosa. Por tanto, las presiones y los actores se han multiplicado, lo mismo que las políticas. ©

## ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: LA VOZ DEL PUEBLO

*Entrevista con la secretaria de Estado adjunta Julia Taft*



*Los encargados de elaborar política exterior dependen del asesoramiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para asegurarse de que la política exterior refleje las ideas y las opiniones del pueblo estadounidense, afirma Julia Taft, secretaria adjunta de Estado para Población, Refugiados y Migración. Dice la secretaria Taft que "si un tema encuentra eco en una comunidad representada por una organización no gubernamental — la que es realmente una comunidad de conciencia — y las organizaciones no gubernamentales utilizan a sus organizaciones afiliadas y contactos internacionales, el efecto se deja sentir no sólo en la política de Estados Unidos, sino en Europa y en otras partes del mundo". La secretaria Taft fue entrevistada por la redactora colaboradora Susan Ellis.*

**PERGUNTA:** ¿Cómo considera usted el efecto de las organizaciones no gubernamentales en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos?

**TAFT:** En Estados Unidos existen más de un millón de ONG, las que representan a diversas doctrinas religiosas, grupos culturales, organizaciones ambientalistas, grupos cívicos y asociaciones empresariales. Organización no gubernamental es cualquier agrupación de voluntarios, sin fines de lucro, de carácter local, nacional o internacional, orientada a la acción e impulsada por personas que comparten los mismos intereses. Podemos acudir a estos grupos en busca de asesoramiento y, a mi modo de ver, éstos tienen una influencia muy importante en nuestra política exterior. Dado que somos una democracia, los encargados de elaborar política solicitan opiniones e ideas de los representantes de las ONG para asegurarse de que la política exterior de Estados Unidos refleje una amplia variedad de intereses del pueblo estadounidense.

**P:** ¿Cuáles son los factores principales del crecimiento e influencia de que disfrutan las ONG en todo el mundo?

**TAFT:** En algunos países presenciamos una verdadera explosión de organizaciones no gubernamentales. Recuerdo haber leído recientemente que sólo en un país africano había 20.000 organizaciones no gubernamentales. Muchas de éstas son grupos locales de autoayuda, como muchas ONG que empezaron a establecerse en Estados Unidos.

Así pues, el número de ONG está aumentando porque la gente necesita controlar algunos aspectos de su vida. Vemos en el mundo en desarrollo organizaciones no gubernamentales que tratan de tomar decisiones sobre cuestiones de interés común que afectan a sus miembros, para ayudarlos a mejorar su vida.

Y en lugares donde no existe una infraestructura gubernamental bien organizada, las ONG mismas a menudo desempeñan una función de autogobierno. Por tanto, existe un crecimiento real de ONG, incluso en sociedades que no están acostumbradas a ellas, como los estados de la antigua Unión Soviética.

**P:** ¿En qué formas trabajan las ONG con el Departamento de Estado y otras entidades gubernamentales en el sector de la política exterior?

**TAFT:** La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) tiene un consejo consultivo oficial sobre ayuda exterior voluntaria. Funciona desde principios de la década de 1950, y es un medio a través del cual las organizaciones privadas e individuos pueden obtener información sobre programas de ayuda del gobierno de Estados Unidos y dar su opinión sobre la forma en que se deben llevar a cabo.

Hay otro consejo consultivo, integrado por ONG, que mantiene diálogos regulares con el Departamento de Estado sobre política económica. En la Oficina de Población, Refugiados y Migración, de la que estoy encargada, dedicamos aproximadamente la tercera parte

del tiempo a reuniones con organizaciones no gubernamentales. Son, en gran medida, nuestros socios en la prestación de ayuda internacional de socorro a los refugiados y en el reasentamiento de refugiados en Estados Unidos.

Además, existe un grupo muy activo de organizaciones de población y planificación de la familia, que han prestado una ayuda extraordinaria tanto al gobierno de Estados Unidos como a las Naciones Unidas en la elaboración de planes de acción y documentos sobre lo que el mundo debería estar haciendo para que la planificación de la familia sea más accesible.

También existen grupos ambientalistas, y ahora tenemos los grupos de mujeres que trabajan en los preparativos de Pekín+5, el complemento de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995 en Pekín, que formará parte del programa de la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio.

**P:** ¿Cree Ud. que el Departamento de Estado hace un buen trabajo en el establecimiento de una asociación mundial con las ONG? ¿Cuáles han sido algunos de sus éxitos?

**TAFT:** Creo que el mejor ejemplo cuando realmente trabajamos juntos en el terreno: en los programas de socorro a refugiados. Tenemos personal asignado al trabajo con refugiados y con las ONG y los organismos de las Naciones Unidas, y nos hemos convertido realmente en socios inseparables en nuestro empeño común de salvar la vida de los refugiados.

Tenemos también excelentes resultados en el sector ambiental, donde las ONG trabajan regularmente con el Departamento de Estado en políticas ambientales internacionales, calentamiento mundial y cuestiones similares.

Está también el éxito extraordinario del documento de Revisión de El Cairo+5, de 1999, en el cual se presenta una reseña del progreso realizado y las dificultades encontradas en la aplicación del programa de acción que surgió de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Durante todo 1999 trabajamos con un gran número de ONG en la elaboración de la Revisión, y éstas prestaron una valiosísima ayuda en la negociación del documento.

**P:** ¿En qué sectores se ha dejado sentir más la influencia de las ONG?

**TAFT:** Para ilustrar la importancia que realmente tienen las ONG, se suelen citar dos ejemplos. Uno es la moratoria de la caza comercial de ballenas impuesta por la Comisión Ballenera Internacional. Esta moratoria se impuso tras una campaña internacional, en la que los gobiernos animados por un deseo común, trabajaron con las ONG de Estados Unidos y sus homólogas regionales en todo el mundo para reducir la matanza de ballenas, y mantener y proteger la población de estos cetáceos.

La misma técnica se usó para lograr la prohibición de las minas terrestres antipersonales, para lo cual importantes organizaciones internacionales unieron fuerzas, sobre todo a través de un sitio de Internet. Idearon un sistema de correo electrónico que cubría todo el mundo, en un intento por reclutar signatarios de peticiones, elaborar un mensaje con garra y planear la estrategia. Aquella campaña para la prohibición de las minas terrestres revolucionó totalmente la actitud del mundo frente a las minas terrestres, incluida la necesidad de ocuparse de las víctimas tanto como de prohibir estas armas.

Estos dos ejemplos demuestran que si un tema encuentra eco en una comunidad representada por una organización no gubernamental — la que es realmente una comunidad de conciencia — y las organizaciones no gubernamentales utilizan a sus organizaciones afiliadas y contactos internacionales, el efecto se deja sentir no sólo en la política de Estados Unidos, sino en Europa y en otras partes del mundo. Los gobiernos pueden estar atentos y escuchar, porque la que habla es la voz del pueblo.

En el sector de la ayuda humanitaria, como he indicado anteriormente, las ONG tienen una gran influencia en la selección y el número de personas que son admitidas al año en Estados Unidos como parte del reasentamiento de refugiados.

Estados Unidos es, con mucho, el país más generoso del mundo que acoge refugiados para fines de reasentamiento permanente. Admitimos a cerca de 50 por ciento de todos los refugiados remitidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados

para reasentamiento permanente en todo el mundo. Lo hacemos, por supuesto, porque nuestro país fue fundado por refugiados y, por tanto, es parte de nuestro carácter nacional.

Todos los años, cerca de 80% de la cuota de inmigración de Estados Unidos se reserva para refugiados. El gobierno de Estados Unidos presta ayuda financiera, pero son las organizaciones benéficas, en colaboración con el Congreso, la Oficina de Población, Refugiados y Migración, el Departamento de Salud y Servicios Humanos y comunidades de todo el país — las encargadas del reasentamiento de cada refugiado.

Por ejemplo, este año, nuestra cuota de admisiones es 85.000. Los casos de todos estos 85.0000 refugiados serán tramitados por organizaciones benéficas antes de que pasen a las distintas comunidades de todo el país. Por eso es por lo que escuchamos atentamente las recomendaciones de estas ONG y procuramos satisfacer sus peticiones en cuanto a número de admisiones. Si no fuera por su apoyo, su labor en pro de los refugiados y su comprensión, no creo que tendríamos un programa sólido de reasentamiento de refugiados en este país.

Dicho esto, debo añadir que nos queda un largo camino por recorrer en otros aspectos de política exterior. Gran parte del trabajo de política exterior tiene una dimensión de seguridad nacional y, por tanto, hay menos propensión a entablar un diálogo con personas que no tienen aprobación de seguridad y personas que no están afiliadas con el gobierno.

Debido a ello, muchas cuestiones de las que nos ocupamos en el Departamento de Estado, desgraciadamente, no se benefician del intenso debate, el detenido estudio y las ideas de las ONG.

Mi especialidad abarca cuestiones mundiales que suelen ser de carácter menos secreto. Pero creo que, como departamento, necesitamos tener una mente más abierta. Necesitamos contrastar nuestras ideas con las de otras personas que, aunque ajenas al gobierno, con frecuencia tienen un gran sentido de lo que funciona y cuáles son los problemas.

**P:** ¿De qué instrumentos se valen principalmente las ONG para influir en la política exterior?

**TAFT:** Ud. verá manifestaciones. Verá sitios de Internet. Muchas ONG organizan campañas en pro de causas determinadas. Todas tienen boletines informativos. Todas tienen consejos de dirección cuyos miembros son personas influyentes en sus respectivas comunidades, y otras son una asociación de asociaciones que lleva a varias ONG de intereses similares a establecer una coalición.

La más grande de las organizaciones de este tipo que actúan en el ámbito internacional se llama InterAction, de la que yo fui presidenta antes de venir al Departamento de Estado. Lo que hacíamos para promover nuestra causa era trabajar en estrecha colaboración con todas las organizaciones miembros en los dos o tres mensajes que deseábamos transmitir al Congreso ese año. Todos teníamos que transmitir al Congreso el mismo mensaje.

Cuando fui presidenta de InterAction, uno de los mensajes que tratamos de transmitir era que Estados Unidos necesitaba incrementar su ayuda exterior, que el pueblo estadounidense apoyaba el concepto de ayuda exterior.

Iniciamos lo que se conoció como la Campaña del uno por ciento, dirigida a explicar que menos de un centavo de cada dólar de los impuestos recaudados se destina a asuntos exteriores. La idea empezó a hacer mella. Hace cuatro años que iniciamos esa campaña. Desgraciadamente, hoy podría usar todas las insignias y los folletos que preparamos en InterAction para esa campaña, porque todavía se sigue destinando menos de un centavo de cada dólar de impuestos a los asuntos exteriores.

**P:** ¿Solicita usted habitualmente información de las ONG cuando está elaborando política relacionada con la población, los refugiados o la migración? y, en caso afirmativo, ¿de qué medios se vale para ello?

**TAFT:** A menudo enviamos facsímiles a las personas interesadas, en los que les decimos "Esto es lo que pensamos de esta cuestión. Si tienen algunas ideas, pónganse en contacto con nosotros". También hacemos uso regular del foro de reuniones del Departamento de Estado. Con las personas que no pueden ir allí, las organizaciones que no pueden venir, hablamos por teléfono.

**P:** ¿Existe algún motivo para desalentar la influencia de las ONG en la adopción de decisiones de Estados Unidos?

**TAFT:** Estas organizaciones están integradas por ciudadanos y tienen derecho a que se las escuche. Y eso es lo que tratamos de hacer: escucharlas. Ahora bien, el gobierno debe retener el derecho de evaluar y decidir respecto a los consejos que recibe. Algunas veces, si a las ONG no les gusta lo que oyen de los encargados de la política, pueden impugnar la política y recurrir al Congreso o a la prensa. Pero yo creo que el diálogo regular nos ha producido grandes beneficios. No siempre estamos de acuerdo en todo, pero, al menos en la Oficina de Población, Refugiados y Migración, hemos podido mantener una sólida comunidad de partes interesadas en lo que tratamos de hacer, en parte porque nos hemos beneficiado de las experiencias y las ideas de las ONG.

**P:** ¿Cómo equilibra el gobierno de Estados Unidos las opiniones de las ONG y otros grupos interesados para no darle importancia indebida a ningún grupo en particular en su toma de decisiones de política exterior?

**TAFT:** Tratamos de ampliar el debate a grupos con una variedad de opiniones. Muy raras veces la gente se siente verdaderamente cómoda si se incluyen grupos de oposición sin un equilibrio. De modo que en casi todas las reuniones tenemos personas que representan un amplio espectro de opiniones. De esa manera, no recibimos sólo un punto de vista con el que nos sentimos cómodos, o un punto de vista que es totalmente opuesto a lo que queremos.

**P:** ¿Cómo pueden las ONG influir de manera más eficaz en la política exterior?

**TAFT:** A mí me parece que la verdadera tarea de las ONG es establecer relaciones de trabajo mucho más amplias con sus homólogas de otras partes del mundo, asegurarse de que mantienen un diálogo y que están informadas de las inquietudes y cuestiones de interés de otros países. De ese modo, cuando escuchamos a nuestras ONG, ellas pueden presentar las inquietudes de sus homólogos y pueden asesorarnos al respecto.

Veo que surgen más redes de ese tipo de ONG en Estados Unidos y el extranjero. La USAID ha dedicado

una buena cantidad de tiempo y dinero al establecimiento de ONG en el mundo en desarrollo y en la antigua Unión Soviética. Pero, en mi opinión, las ONG estadounidenses necesitan estar en contacto más estrecho con las ONG populares de otros países, para asegurar que entendemos las necesidades de los ciudadanos de los países beneficiarios de la ayuda de Estados Unidos.

**P:** ¿Qué cree Ud que se puede hacer para aumentar el nivel o la frecuencia del diálogo entre ONG claves de la comunidad de asuntos exteriores y el Departamento de Estado?

**TAFT:** Cada oficina regional, funcional o política del Departamento de Estado elabora su propio Plan estratégico, documento cuidadosamente concebido en el que se esbozan las principales cuestiones de interés, se clasifican con arreglo a un orden de prelación y se detalla cómo se alcanzarán determinados objetivos. Me encantaría que en las primeras etapas de este programa de planificación estratégica iniciásemos un proceso para verificar si los objetivos que a nuestro juicio son importantes, lo son también para las diversas organizaciones no gubernamentales.

Necesitamos conseguir la participación de los grupos de expertos. Necesitamos la participación de grupos empresariales y laborales. Necesitamos solicitar información de cada grupo interesado en los asuntos internacionales. Creo que podríamos hacerlo mediante asambleas municipales. Probablemente también podríamos hacer algo mediante sitios en la Web, donde podríamos establecer procesos interactivos y decir "Si están realmente interesados en esta cuestión, esto es lo que nosotros pensamos al respecto. Si tienen alguna idea, hágannoslo saber".

Puede ser que descubramos que existe un gran interés. Ahora bien, hay que hacerlo de manera eficaz, porque no tenemos ni tiempo ni personal para dedicarnos a extensas consultas, pero con la nueva tecnología y una actitud abierta, creo que algo se podría hacer.

**P:** ¿En que aspectos le gustaría que tuviese más realce el papel de las ONG?

**TAFT:** No tenemos que ser tímidos en acercarnos a estas organizaciones, y nuestra labor de acercamiento debe dar por resultado un intercambio de ideas. Queremos

decirle al público lo que hacemos, pero también necesitamos su reacción, saber cuáles son sus prioridades.

A veces, las encuestas públicas son muy útiles para informarnos de las preferencias de los países con los que tratamos. Necesitamos recordar constantemente que la política evoluciona; que no es algo inmóvil. Creemos que el mundo es muy dinámico y que necesitamos tener un actitud abierta respecto a ideas sobre cómo mejorar, cómo dar a conocer de manera más elocuente lo que hacemos.

**P:** ¿Cómo afectan las ONG la función y participación de Estados Unidos en organizaciones internacionales como la ONU y la OTAN?

**TAFT:** Las ONG son importantes socios de muchos de los organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular los de carácter humanitario. La Asociación de las Naciones Unidas para la Planificación de la Familia trabaja con y mediante las ONG en todo el mundo en sus programas. El Alto Comisionado para Refugiados trabaja con y mediante 400 ONG para prestar ayuda y socorro a los refugiados. De manera que existe una sólida relación en el terreno de las operaciones.

En las principales reuniones mundiales de las Naciones Unidas, como la Conferencia sobre Población y Desarrollo, de El Cairo, la Conferencia sobre la Mujer, de Pekín, y la Cumbre de Río sobre el medio ambiente, la actuación de las organizaciones no gubernamentales fue absolutamente decisiva para ayudar a elaborar los planes de acción, tratar de dirigir la atención mundial al tema interés y ofrecer asesoría y apoyo sobre la mejor forma de promover la cuestión en el ámbito internacional.

Los miles de personas que representan a las ONG de todo el mundo en esas conferencias son las mismas que promueven las resoluciones de esas conferencias, informan de ellas al público y hacen la labor de seguimiento en todo el mundo. A mí me parece admirable.

**P:** ¿Tienen las ONG alguna influencia en la forma en que los gobiernos se relacionan entre sí?

**TAFT:** Creo que su función consiste, más bien, en hacer que sus respectivos gobiernos estén abiertos a los tipos de políticas que otros países propondrán y en conseguir que las apoyen.

Permítame que le dé un ejemplo:

Vamos a presentar una resolución sobre China en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Hemos hablado de esta resolución con todos los gobiernos miembros de la Comisión y, al mismo tiempo, las organizaciones pro Tibet en todo el mundo dicen a sus gobiernos "Queremos que apoyen esta resolución". Creo que es bueno que los gobiernos no sólo escuchen nuestra opinión en estos asuntos, sino también la de su propio pueblo.

Así pues, los grupos de derechos humanos ayudan a sentar las bases de la mayoría de las resoluciones en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante la influencia que ejercen sobre sus gobiernos para que hagan lo que es debido cuando van a Ginebra. En este aspecto, la principal responsabilidad de las ONG es establecer el clima y orden de prioridades y dejar saber a sus gobiernos que existe una voluntad pública respecto a la cuestión de que se trate.



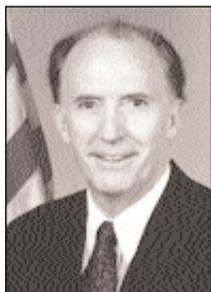
---

---

## LOS CENTROS DE ESTUDIOS AYUDAN A DAR FORMA A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

---

Por Robert E. Hunter



*El aumento del papel desempeñado por los centros de estudios en la política exterior y de seguridad nacional de Estados Unidos "ha sido una respuesta natural a la participación cada vez más profunda de Estados Unidos en el mundo durante el último medio siglo", dice el asesor principal de la Corporación RAND en Washington y ex embajador de Estados Unidos en la OTAN, Robert E. Hunter. Estas instituciones han ayudado a "entrenar a los líderes de Estados Unidos, dar forma a políticas futuras... hacer participar al Congreso, atraer la colaboración de dirigentes de una amplia variedad de profesiones con interés en la política pública, y educar al público estadounidense", expresa.*

Los albores del siglo XXI encuentran a Estados Unidos profundamente involucrado en el mundo exterior, más que nunca antes en su historia y, en la medida del alcance de su participación mundial, más que cualquier otro país. Mantiene relaciones diplomáticas con alrededor de 180 estados soberanos; sus fuerzas militares, en mayor o menor medida, están desplegadas en todo el mundo; su papel en la economía mundial es incomparable y, en algún grado, se manifiesta en virtualmente cada uno de los otros países, y pertenece a una gama de instituciones internacionales. Otras naciones acuden a Estados Unidos en busca de liderazgo, de ayuda para atender su seguridad y prosperidad, de diplomacia para prevenir la guerra y hacer la paz, y de sabiduría para moldear la labor de los organismos internacionales que cubren una amplia gama de la actividad humana.

Estados Unidos elabora y ejecuta su política exterior — o más correctamente, sus muchas políticas exteriores — a través de una cantidad de entidades gubernamentales que aportan sus perspectivas diferentes y con frecuencia rivales. Abarcan desde el personal del presidente en la Casa Blanca hasta los Departamentos de Estado, de Defensa y de Hacienda, varios organismos de inteligencia y varias decenas de otros departamentos y organismos que tienen una influencia directa en la determinación de lo que Estados Unidos hace en el extranjero y luego en la ejecución de las decisiones del gobierno.

Más aún, el Congreso de Estados Unidos tiene sus propias responsabilidades de política exterior, algunas

de ellas dispuestas por la Constitución, algunas por la ley y otras por la costumbre. Tampoco es el Congreso simplemente un reflejo pasivo de la voluntad del presidente estadounidense, aunque en gran parte de la política extranjera y de seguridad de Estados Unidos el presidente, por lo general, tiene preeminencia. Todas las actividades de la administración requieren financiamiento del Congreso. A través de una gran cantidad de comisiones, el Congreso examina las propuestas, programas y desempeño de la política exterior estadounidense y ejerce un escrutinio estrecho sobre lo que hace cada departamento y organismo en el extranjero. Quizás en ningún otro país la rama legislativa del gobierno tiene una función tan importante, con frecuencia en oposición a la voluntad de presidente, en la elaboración de la política estadounidense hacia el resto del mundo.

Esta función del Congreso demuestra la importancia que tiene para cualquier presidente obtener apoyo popular a las políticas exterior y de seguridad nacional de su administración. Esto es particularmente importante entre los líderes de la opinión de todo el país, a fin de asegurar que haya una base sólida de apoyo nacional a las actividades estadounidenses en el exterior. Aunque con frecuencia se da a un presidente el beneficio de la duda en política exterior, esto no es automático ni está asegurado. Ni el papel de Estados Unidos en el mundo ha sido tan constante — o tan determinado por una gama limitada de factores, como en el caso de muchos otros países cuya atención se concentra en los vecinos inmediatos o en su propia región — como para que, con el tiempo, se haya

producido una amplia comprensión popular del curso apropiado que sigue Estados Unidos en el mundo.

También en Estados Unidos, como en otros países, los líderes políticos van y vienen, y la dirección de la política exterior puede ser profundamente afectada por el resultado de las elecciones, tanto presidenciales como de miembros del Senado y de la Cámara de Representantes. Pero quizás en ningún otro país democrático la elección de un nuevo presidente y el cambio de administración significa un cambio tan grande de funcionarios importantes de política exterior y de seguridad nacional así como de política en cuestiones nacionales. Especialmente cuando la presidencia pasa de un partido político a otro, virtualmente todos los funcionarios importantes son reemplazados, hasta un nivel significativo de la burocracia, de manera que la conducción de la política exterior súbitamente queda en manos de personas que no tienen experiencia inmediata en los problemas y desafíos que enfrenta la nación. Con frecuencia pasan varios meses hasta que el nuevo equipo asume el control de manera completa, aunque el nuevo presidente designe a sus nuevos funcionarios rápidamente, a diferencia de hacerlo durante un período de muchas semanas o aún más tiempo.

Contra estos antecedentes, puede preguntarse legítimamente cómo es capaz Estados Unidos de concebir políticas exteriores y de defensa, poner en marcha los medios para ejecutarlas y crear el apoyo político que necesitan. Esta pregunta tiene varias respuestas. Pero una de las más importantes ha sido la creación de un conjunto de instituciones que por su amplitud y naturaleza penetrante no tienen paralelo en otros países: instituciones que se conocen en la jerga estadounidense típica como "think tanks" o centros de estudios.

Este término tiene apenas unas pocas décadas, pero la idea de crear instituciones que se concentran en el estudio de la política exterior y de crear el apoyo que ésta necesita se remonta profundamente en el siglo XX. Por ejemplo, la Fundación Carnegie para la Paz Internacional fue creada en 1910, con la misión de adelantar la causa de la paz. Luego se crearon Consejos de Relaciones Exteriores en Nueva York y en Chicago en 1921 y 1922 respectivamente, el primero de ellos financiado por "empresarios, banqueros y abogados

dispuestos a mantener a Estados Unidos involucrado en el mundo", el segundo por un grupo de "ciudadanos de Chicago unidos por un interés común en los asuntos internacionales y la preocupación por la 'ignorancia y las propuestas consideradas insuficientemente' sobre el tema". Estos esfuerzos, dirigidos a atraer, educar y vitalizar a las élites estadounidenses tuvieron lugar precisamente en momentos en que se comenzaba la era del aislacionismo.

Pero el gran florecimiento de las instituciones de investigación y política en Estados Unidos ocurrió sólo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se hizo evidente que, a partir de entonces, la nación iba a estar involucrada profunda y permanentemente en el exterior, y que tendría que ejercer un alto grado de liderazgo, tanto en la creación como en la habilitación de nuevas instituciones internacionales para que fuesen eficaces — como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio — y en la agrupación de las democracias para hacer frente al desafío creciente de la Unión Soviética y el comunismo. Por primera vez en su historia Estados Unidos necesitó una gran estrategia plenamente desarrollada, amplia y comprensible. Los centros de estudios estadounidenses vinieron al rescate.

Quizás la primera de tales instituciones creada en la era de la posguerra fue lo que hoy se conoce como la Corporación RAND. Surgió del deseo de los líderes de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, recientemente creada, de concebir propósitos y programas para su nuevo servicio. Para asegurar que el centro de estudios no fuese sólo un reflejo del pensamiento burocrático, se lo estableció tan lejos de Washington como fue posible, en Santa Mónica, California. La primera característica de la institución fueron sus estudios objetivos y de alta calidad sobre seguridad nacional. En el curso de los años el Pentágono creó varios otros centros de estudios estratégicos dedicados exclusivamente a cuestiones de defensa (RAND posteriormente encontró otros patrocinadores, dentro y fuera del gobierno, en muchos campos diferentes). Entre ellos se contaron el Instituto de Análisis de Defensa y el Centro de Análisis Navales. Estos institutos de investigación tienen sus entidades análogas en el campo de las ciencias, incluso dos administrados por la Universidad de California: el Laboratorio Nacional de Los Alamos (creado

originalmente en 1942 para diseñar y fabricar las primeras bombas atómicas) y el Laboratorio Nacional Lawrence Livermore (creado una década después, inicialmente para desarrollar armas de hidrógeno).

También importante en la concepción y elaboración de la política exterior fue la creación de una plétora de otros institutos de investigación establecidos a través del país, algunos de ellos dentro de corporaciones privadas o de sindicatos laborales, algunos independientes y otros vinculados a las principales universidades, desde la Universidad de California en Los Angeles y la Universidad de Stanford en la costa occidental hasta Harvard y el Instituto de Tecnología de Massachusetts en la costa oriental.

Hasta se ha dicho, un poco caprichosamente, que por cada permutación y combinación de las palabras "extranjero", "internacional", "estratégico", "mundial", "investigación", "política", "centro", "instituto", y "consejo" hay un centro de estudios estadounidense que las usa como título.

Estas diversas instituciones sirven muchos propósitos, desde la investigación de problemas regionales y cuestiones funcionales, como los asuntos económicos y militares, hasta la labor diseñada específicamente para crear comprensión popular y apoyo político a la intervención de Estados Unidos en el mundo exterior e ideas y políticas específicas. Por ejemplo, la Asociación de las Naciones Unidas, encargada de aumentar la comprensión popular de esa institución, así como el Consejo del Atlántico (Atlantic Council), el Consejo de Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Council), la Asociación de Control de Armas (Arms Control Association) y muchos consejos sobre asuntos mundiales, que son grupos de ciudadanos locales interesados en política exterior y se hallan dispersos por todo el país. Se han creado también varios otros centros de estudios especializados, como el Instituto Estadounidense de la Paz (U.S. Institute of Peace) financiado con fondos del gobierno y que se concentra en los estudios, y el Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy o NED), que trabaja primordialmente en otros países para promover el desarrollo democrático. El NED tiene cuatro filiales, dos de ellas aliadas con los partidos Republicano y Demócrata, otra con los sindicatos y una con los empresarios. Y hay una gama de otros cuerpos,

dirigidos a promover una causa u otra en política exterior, con frecuencia combinando una unidad de estudios con la educación pública y esfuerzos para afectar la opinión dentro del Congreso.

Durante muchos años, los centros de estudios que han ejercido la mayor influencia política para dar forma a la política exterior estadounidense han tenido sede en Washington. Cada uno de ellos tiene un interés profundo en la investigación y también tiene una presencia pública. Varios de ellos se destacan en la actualidad, incluso el Fondo Carnegie (Carnegie Endowment), RAND, y el Consejo sobre Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations) con sede en Nueva York, aunque los dos últimos han establecido oficinas en Washington; la Institución Brookings, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Center for Strategic and International Studies), el Instituto Norteamericano de la Empresa (American Enterprise Institute) con importantes vínculos con el mundo empresarial; el Instituto de Estudios Políticos (Institute for Policy Studies), conocido por sus opiniones liberales, y la Fundación Heritage, conocida por sus opiniones conservadoras.

Cada una de estas instituciones y sus derivados tienen sus propios enfoques o áreas exclusivas, algunos de los cuales se identifican con una parte u otra del espectro político en tanto que otras tratan escrupulosamente de ser bipartidistas o simplemente independientes. Algunas de ellas se concentran en publicaciones y en conseguir reconocimiento para su personal de estudios en la prensa, algunas se dedican a brindar asesoramiento a los miembros del Congreso, otras tratan de influir en el gobierno que en ejercicio, y algunas hacen todas esas cosas a la vez. Todas están interesadas en ideas y, dada la naturaleza de la política exterior, en tener influencia en el poder, directa o indirectamente; y todas tienen algún papel en la educación, ya sea del público en general o sólo de las élites: dirigentes de diferentes profesiones, tanto en el sector privado como en el público.

Dos características de los centros de estudios estadounidenses son particularmente importantes. Primero, muchos de ellos están interesados en agrupar a las personas para discutir ideas y opciones políticas, con frecuencia de disciplinas distintas: círculos universitarios e intelectuales, empresas, gobierno y,

dentro del gobierno, gente de la administración y del Congreso. Estas actividades no están diseñadas únicamente para compartir información o desarrollar las mejores ideas. También están dirigidas a crear apoyo para las políticas y, aún en un sentido más amplio, crear consenso, hasta el grado en que ello sea posible, sobre cuáles son las cuestiones más importantes, cuáles son las grandes diferencias de opinión, y qué enfoque debería seguir Estados Unidos. Este es el centro de estudios sobre asuntos internacionales tipo "arma secreta". Congrega a personas con diferentes perspectivas y funciones en el proceso político general estadounidense, dentro y fuera del gobierno y del Congreso así como de la administración. Donde esta mezcla de personas y de ideas políticas da resultado, ayuda a fomentar un elemento importante de la elaboración de política exterior estadounidense: la creación de un consenso bipartidista. Como han aprendido cada administración y cada Congreso, sólo cuando se puede lograr un enfoque bipartidista de una política tiene ésta la mejor posibilidad de obtener éxito tanto interno (al conseguir apoyo) como en el extranjero (al tener el respaldo de la autoridad y el compromiso de la nación).

Segundo, los centros de estudios de asuntos exteriores son una fuente importante de personas jóvenes que después prestan servicios en el gobierno o como ayudantes en el Congreso. Y son un refugio para funcionarios del gobierno que salen de sus puestos y desean seguir participando en política exterior, para obtener nuevas ideas e inspiración, al tiempo que enriquecen los proyectos de investigación y los simposios de los centros de estudios con las perspectivas adquiridas durante su servicio con el gobierno. Este movimiento de "entrada y salida" de funcionarios, virtualmente único de Estados Unidos, que con frecuencia intercambian puestos con sus colegas de los centros de estudios, es un elemento crítico para llevar ideas nuevas al gobierno, y desempeña una función muy importante en la creación de apoyo entre los líderes de las diversas profesiones relacionadas con la política pública con respecto a las principales direcciones que debe seguir la nación en el extranjero.

En efecto, pocas personas llegan a los cargos más elevados de política exterior y de seguridad nacional en el gobierno de Estados Unidos sin haber pasado

primero por uno u otro centro de estudios, ya sea como miembros del personal, colaboradores de las publicaciones o simplemente como participantes en grupos de estudios u otro tipo de reuniones. La actual secretaria de Estado, Madeleine Albright, encabezó uno de esos institutos, el Centro de Política Nacional. Al mismo tiempo, el valor de estos centros de estudio para los propósitos amplios de Estados Unidos se refleja en el hecho de que casi todos ellos están exentos de impuestos, ya sea sobre los ingresos generados por sus actividades o sobre las contribuciones hechas por ciudadanos particulares o por entidades filantrópicas patrocinantes. Es decir, que el gobierno subsidia los centros de estudios.

Resumiendo, el aumento del papel desempeñado por los centros de estudios estadounidenses en la política exterior y de seguridad nacional ha sido una respuesta natural a la participación cada vez más profunda de Estados Unidos en el mundo durante el último medio siglo. Ha ayudado a entrenar a los líderes de Estados Unidos, dar forma a políticas futuras (más allá de las que se desarrollan en el gobierno en el momento, donde las personas de afuera pueden participar sólo muy limitadamente), ganarse el apoyo del Congreso, conseguir el respaldo de líderes de una amplia variedad de profesiones interesadas en la política pública, y educar al público de Estados Unidos. En efecto, el centro de estudios se ha convertido en un factor indispensable de la política exterior y del papel de Estados Unidos en el resto del mundo. ©

---

---

## INFLUENCIA DE LOS MEDIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

---

Por Warren P. Strobel



*"La televisión mundial que ofrece imágenes instantáneas cuando ocurren los hechos, la Internet y demás avances tecnológicos recientes claramente han afectado la forma en que los encargados de elaborar la política exterior realizan su labor, dice Warren P. Strobel, redactor principal de "U.S. News & World Report", y autor de "Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations". La política exterior "no la elaboran los medios de difusión", dice, pero "en la era de la información, no puede elaborarse sin éstos"*

Años después de la crisis más grave de política exterior de la Guerra Fría (la crisis de 1962 de los misiles en Cuba), Robert McNamara, entonces Secretario de Defensa, comentaba, casi casualmente, que no encendió la televisión durante todo el tiempo que el presidente Kennedy y sus asesores hacían frente a sucesos que habrían podido empujar a Estados Unidos y la Unión Soviética a una guerra nuclear. Si avanzamos rápidamente el reloj a 1999, al conflicto en Kosovo, vemos claramente la forma sorprendente en que ha crecido la función de los medios de difusión (y la información en general) en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos. Durante este conflicto la información desempeñó una función importante, incluso dominante, en la política exterior estadounidense, desde las imágenes televisadas de refugiados de origen albanés que huían, hasta la propaganda de guerra en Internet y los asesores principales del presidente Clinton que debatían en consejo la forma de comunicar sus objetivos.

¿En qué forma la revolución de la tecnología de la información mundial ha cambiado la elaboración de la política exterior de Estados Unidos? Primero que todo, unas pocas palabras de cautela. El mundo de hoy, rico en medios de difusión, no ha reemplazado la necesidad de un firme liderazgo diplomático. Fundamentalmente ha reforzado esa necesidad. Si el liderazgo estadounidense es incierto — como lo fue a veces en lugares críticos como Somalia, Haití y Bosnia— los medios de difusión (y los adversarios de Estados Unidos que usan esos medios) se movilizan rápidamente para llenar el vacío. Saddam Hussein en Iraq, Mohammed Farah Aided en Somalia y Slobodan Milosevic en lo que

era Yugoslavia utilizaron los órganos de información pública, particularmente la televisión, para complicar el logro de los objetivos estadounidenses.

Estos medios tampoco reemplazan la diplomacia confidencial. La complementan. Es posible que los líderes en Washington reciban las primeras noticias de una crisis por medio de CNN, que por un cable enviado por una embajada; con todo, aún se necesita a los diplomáticos para que suministren informes políticos detallados desde tierras extranjeras. Los encargados de elaborar la política exterior de Estados Unidos habitualmente se sirven de los órganos de información pública para hacer llegar mensajes a líderes extranjeros, particularmente durante crisis, cuando el contacto diplomático con un adversario puede haberse suspendido. Otros mensajes, sin embargo, sólo pueden transmitirse mediante un intercambio diplomático privado. El retiro militar serbio de Kosovo se logró, finalmente, mediante diplomacia cara a cara llevada a cabo por rusos, europeos y estadounidenses, con el respaldo de la fuerza aérea de la OTAN.

No obstante, la televisión mundial que ofrece imágenes instantáneas cuando ocurren los hechos, la Internet y demás avances tecnológicos recientes claramente han afectado la forma en que los encargados de elaborar la política exterior realizan su labor. En ninguna otra parte puede verse este cambio más severamente que en las presiones de tiempo a que están sometidos los funcionarios. Los largos días de McNamara dedicados a aconsejar a Kennedy a puerta cerrada sobre la crisis en Cuba son un lujo inimaginable para sus contrapartes de hoy en día. La transmisión veloz de la información y la

ubicuidad de los medios de información, con sus preguntas a flor de labio, implica que los funcionarios deben tomar decisiones y hacer declaraciones públicas de política más rápidamente de lo que quisieran. Siempre existe la opción de decirles a los medios de difusión y al público que esperen las respuestas, pero es una opción que generalmente hace que los funcionarios parezcan vacilantes o poco preparados. La presión del tiempo, junto con la "guerra de información" del adversario, pueden llevar a cometer errores. La información fragmentada de la OTAN sobre el bombardeo accidental de un convoy de refugiados en Kosovo, que luego fue enmendada varias veces, minó la credibilidad de la alianza en un momento clave de la Operación Fuerza Aliada.

Sin embargo, como sucede con la mayoría de los cambios ocurridos en la era de la información, éste es una espada de doble filo. En la elaboración y ejecución de la política exterior es una gran ventaja poder comunicarse rápida y directamente tanto con los aliados como con los enemigos (y su público también, en algunos casos). Durante la crisis del golfo Pérsico en 1990-91, el presidente Bush, preocupado de que Saddam Hussein estuviera rodeado de asesores temerosos de darle malas noticias y de que, debido a las protestas en Estados Unidos contra la guerra, Saddam Hussein concluyera que Washington no estaba decidido, usó la televisión en varias oportunidades para dirigirse directamente al líder iraquí. Más recientemente el presidente Clinton, la secretaria de Estado Madeleine Albright y otros altos funcionarios estadounidenses utilizaron los medios de difusión para llegar a grupos diversos durante la campaña de Kosovo. A medida que los conflictos, la diplomacia y el mantenimiento de la paz cada vez más se vuelven cuestiones multilaterales, ésta será una tarea más difícil. Algunas veces es necesario enviar mensajes con hincapié y matices diferentes a audiencias diferentes.

Desde que terminó la Guerra Fría, ha habido no una, sino dos revoluciones que han afectado la comunicación de la política exterior de Estados Unidos. La explosión mundial de las telecomunicaciones es una. La otra es la revolución geopolítica: en ausencia de la amenaza soviética los asuntos exteriores pueden parecer perentoriamente menos vitales para muchos estadounidenses. Estos dos cambios juntos han hecho que los altos funcionarios encargados de elaborar la

política adopten estrategias de comunicación más complejas e innovadoras, y empleen una variedad de medios de difusión nuevos y viejos. Las conferencias de prensa del secretario de Estado y las sesiones de información básica son todavía importantes para el grupo de periodistas destacados en el Departamento de Estado, pero no son suficientes. Durante una visita a Argentina, en 1998, el presidente Clinton participó en una discusión comunitaria con jóvenes hispanicos en Sudamérica y Estados Unidos, para subrayar el deseo de Estados Unidos de un hemisferio integrado. Este año, el informe anual del Departamento de Estado sobre derechos humanos estaba en la Internet el mismo día de su publicación — y sin duda lo obtuvieron allí los periodistas, grupos no gubernamentales de derechos humanos y gobiernos extranjeros citados en el documento. Las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias en lugares como Kosovo, que combinan el despliegue militar con la diplomacia, producen un ambiente especialmente difícil para la comunicación. El público diverso al que se espera llegar incluye los medios de difusión internacionales, regionales y locales; las tropas estadounidenses y las tropas de otros países contribuyentes; los grupos étnicos locales que pueden tener motivos de queja, y los países vecinos que pueden desear el éxito — o el fracaso de la empresa.

El ejército de Estados Unidos, en particular, ha tenido que ajustar su relación con los medios de difusión. En tiempo de guerra, y en otras emergencias nacionales, los órganos de información pública y el flujo de información pueden controlarse hasta cierto punto con medidas formales (grupos seleccionados de periodistas, conocidos como grupos de prensa, escoltados por funcionarios de asuntos públicos y examen de los reportajes por razones de seguridad) o con medidas informales. Las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias, conocidas entre los militares como "operaciones que no son de guerra", no ofrecen la misma oportunidad a los oficiales. En lugares como Somalia, Haití y Kosovo los periodistas pueden "estar en el terreno" incluso antes de que lleguen las tropas y, debido a la preocupación política por la posibilidad de que hayan bajas militares, pueden estar menos restringidos en su circulación que los soldados. El ejército militar estadounidense ha vuelto a la escuela, literalmente en algunos casos, para recibir una dosis más alta de capacitación respecto a los medios de

difusión. Una plétora de conferencias y escritos ha explorado esta nueva relación entre los militares y los medios de difusión, pues ambas partes tratan de comprender mejor las necesidades de una y otra en un nuevo ambiente. Dada la diferencia absoluta en profesión y tradición, sin embargo, parece seguro que persistirán algunas tensiones.

Los medios de información, y una vez más la televisión en particular, pueden afectar el programa de acción de la política exterior de Estados Unidos. De 1992 a 1995, los presidentes Bush y Clinton no creyeron que la guerra en Bosnia amenazara los intereses estadounidenses lo suficiente como para enviar tropas de tierra estadounidenses. No obstante, los reportajes casi continuos sobre la carnicería y el sufrimiento humanitario garantizaron que los presidentes tuvieran que prestar atención al conflicto. Análogamente, cuando estalló la violencia organizada en Timor Oriental, después del referéndum sobre la independencia el año pasado, inicialmente no se consideró una cuestión importante en el la agenda de la administración. Sin embargo, las imágenes de la televisión y los periodistas que ponían en entredicho la política de la administración garantizaron que se incluyera en la agenda de la Casa Blanca. A la inversa, puede haber menos presión para que se preste atención a un conflicto, como las guerras civiles en Africa Occidental, si éste no genera interés en los medios de difusión y no hay ningún otro interés de seguridad nacional.

Uno de los hechos más interesantes que presenta la era de la información es la democratización del acceso a los recursos de los medios de difusión, lo que significa que más y más grupos tienen la capacidad para influenciar la política exterior. Como se indicó al principio, los encargados de elaborar la política y los diplomáticos no han visto que sus lugares hayan sido usurpados, sin embargo, hoy en día deben compartir el escenario con actores no gubernamentales, incluso grupos de derechos humanos y de socorro, coaliciones sueltas de activistas de causas diversas e incluso ejércitos guerrilleros y terroristas. Aunque Bush fue quien tomó la decisión definitiva de enviar tropas estadounidenses a Somalia en 1992, para resguardar los suministros de socorro, ahora se sabe que una coalición imprecisa de grupos de socorro como CARE, miembros del Congreso y funcionarios estadounidenses de categoría intermedia

contribuyeron a dirigir la atención de Bush hacia el hambre que reinaba en Somalia al alentar y facilitar el reportaje allí por parte de los medios de difusión. De igual modo, grupos "progresistas" utilizaron la Internet para organizar protestas contra la Organización Mundial del Comercio que interrumpieron la reunión de secretarios de Comercio en Seattle en 1999; y para cambiar la política de Estados Unidos con respecto a Birmania, al lograr una serie de sanciones a nivel de los estados contra ese país.

¿Cambian en realidad los medios de información la política exterior de Estados Unidos? Bastante menos de lo que algunos arguyen, aunque si parecen tener efecto en un aspecto muy definido, la política de socorro humanitario. Las imágenes de televisión de gente que sufre de hambre, enfermedades o desastres naturales, por su efecto en la opinión pública mundial (o supuesto efecto en la mente de quienes elaboran la política) pueden hacer que Estados Unidos y otros países industrializados se involucren en lugares en donde de otra manera no lo habrían hecho. A partir de la hambruna de Etiopía a mediados de los ochenta, esto ha sucedido una y otra vez, desde el éxodo de refugiados desde Ruanda en 1994 hasta la crisis humanitaria causada por las guerras en lo que fuera Yugoslavia y las inundaciones devastadoras en Mozambique en el año 2000. Como ya mencioné, con frecuencia no son sólo los medios de difusión los que ejercen influencia en la política, sino que también las organizaciones no gubernamentales que, a través de estos medios, procuran llamar la atención a una región en particular. Existe inquietud respecto a la posibilidad de que la televisión incline la elaboración de la política hacia los problemas humanitarios, distrayéndola de la tarea más difícil (y arriesgada) de solucionar problemas subyacentes. Como dijo acertadamente el presidente de Georgia, Eduard Shevardnadze, "La dictadura del cuarto poder, la dictadura de la imagen televisada que horroriza a millones de personas con cuadros de violencia en masa, nos urge que tomemos decisiones humanitarias y evitemos las políticas".

Los diplomáticos estadounidenses, en general, no dedican su tiempo a leer encuestas de opinión pública. Sin embargo, ellos, y aún más los funcionarios de la Casa Blanca, creen que a través de los medios de difusión, sus asesores de asuntos públicos y su propia experiencia tienen una buena idea del ánimo del

público. Es una de las razones por la cual los reportajes de noticias solos no son suficientes para enviar tropas estadounidenses a correr peligro, si no parece que haya riesgo para los intereses nacionales. A pesar de un intenso reportaje periodístico, Estados Unidos no intervino para poner fin al genocidio en Ruanda. Ni el presidente Bush ni el presidente Clinton apoyaron una participación militar sostenida de Estados Unidos en Bosnia hasta que este último consideró que la guerra allí amenazaba un importante interés de seguridad estadounidense, la cohesión de la OTAN y de la alianza atlántica. En otras situaciones, como Haití y Kosovo, los intereses nacionales hicieron que los encargados de elaborar la política de Estados Unidos escogieran la intervención a pesar del escepticismo del Cuarto Estado.

Un último ejemplo demuestra que la función de los medios de difusión en la diplomacia estadounidense no siempre es lo que parece y que quienes elaboran la política usan esos medios tanto como éstos los usan a ellos. Se cree generalmente que la "masacre de la plaza de mercado" en Sarajevo, en febrero de 1994, captada en cinta de vídeo, hizo que la política estadounidense hacia Bosnia tomara un giro más atrevido e intervencionista. Sesenta y ocho personas perecieron y alrededor de 200 más fueron horriblemente heridas cuando un proyectil de mortero, que según se cree fue disparado por serbios de Bosnia, cayó en el mercado central de la capital bosnia. En cuestión de días la OTAN exigió que los serbios de Bosnia retiraran sus armas pesadas de una "zona de exclusión" alrededor de Sarajevo, bajo la amenaza de ataques aéreos. Por primera vez desde que comenzara la guerra, en abril de 1992, Sarajevo saboreó la normalidad.

Esto es lo que pasó en realidad: en los días anteriores al disparo del proyectil mortero, Estados Unidos, bajo fuerte presión de Francia, había concluido que la política estadounidense en práctica no daba los resultados esperados. El entonces secretario de Estado, Warren Christopher, había dirigido un memorándum a sus principales colegas de la Casa Blanca y el Pentágono, en el cual planteaba una política estadounidense para intervenir en la situación. En realidad las reuniones sobre los detalles de esa nueva política estaban en marcha cuando el proyectil mortero

cayó en la plaza. La imagen de los horrores, grabada en cinta de vídeo, ayudó a la administración Clinton a obtener el respaldo público para la política más enérgica que quería emprender. En entrevistas posteriores un buen número de altos funcionarios confirmaron esta secuencia de los acontecimientos. ¿Y a dónde fueron la entonces embajadora de Estados Unidos en las Naciones Unidas, Madeleine Albright y sus colegas a promover la nueva política? Ante las cámaras de televisión, desde luego.

La política exterior no la elaboran los medios de difusión, pero en la era de la información no puede elaborarse sin éstos. ●

---

---

## LA INTERNET Y LA DIFUSION DE LA DIPLOMACIA

---

*Una evaluación del doctor Richard H. Solomon*



*"Una de las maneras más significativas" en que la Internet "afecta la política exterior de los Estados Unidos, es al acelerar el proceso de elaboración de la política", afirma el doctor Richard H. Solomon, presidente del Instituto de Paz de Estados Unidos (United States Institute of Peace). Al describir el fenómeno de la "difusión de la diplomacia", Solomon explica cómo la Internet "ha abierto las puertas de los gobiernos a nuevos electorados, sin las limitaciones impuestas por las tradicionales barreras geográficas u otros obstáculos físicos que impiden su participación activa" en la creación de la política. A continuación las respuestas de Solomon a las preguntas que le fueron formuladas por "Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos".*

**PERGUNTA:** ¿Cómo evalúa usted el efecto que la Internet — como fuerza internacional — ejerce sobre el desarrollo de la política exterior norteamericana?

**SOLOMON:** Cuando se discute el papel que la Internet desempeña en la elaboración de la política exterior norteamericana, es importante recordar que todavía estamos en los comienzos de la revolución informática. No existe todavía información concreta suficiente para que conozcamos bien el efecto que la Internet tendrá en el ejercicio de la diplomacia y, específicamente, en el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos. Pero, dicho esto, el trabajo y las investigaciones resultantes de la Iniciativa sobre la Diplomacia Virtual que el instituto viene realizando desde hace cinco años, apuntan hacia un par de maneras significativas en que la Internet está afectando el proceso de elaboración de la política exterior y por lo tanto, la política exterior de Estados Unidos.

Una de las maneras más profundas en que la Internet afecta la política exterior de Estados Unidos es al acelerar el proceso de elaboración de la política. La información acerca de crisis internacionales que en el pasado demoraba horas o días para ser diseminada por los funcionarios gubernamentales y los medios noticiosos, ahora se transmite al mundo en forma instantánea, no solamente por radio y televisión, sino que también a través de la Internet.

Irónicamente, para los encargados de elaborar la política, la diseminación instantánea de información

sobre acontecimientos tanto lejanos como cercanos resulta ser un elemento pernicioso tanto como una bendición.

Si bien la Internet ha aumentado y acelerado la fase de elaboración de la política relacionada con la obtención de la información, el tiempo que los elaboradores de la política disponen para digerir, analizar y elaborar los posibles cursos de acción se ha reducido proporcionalmente en relación a cuánta y con qué rapidez se publica la información. En el mundo conectado de hoy, los encargados de elaborar la política frecuentemente se ven obligados a tomar decisiones prácticamente instantáneas sobre complicadas crisis internacionales que requieren una atención delicada. Sin embargo, como lo señaló el subsecretario de Estado Thomas Pickering en una conferencia del Instituto a principios de este año, demasiada información puede ser tan perjudicial como demasiado poca información — los encargados de elaborar la política siempre deben estar en guardia contra las interpretaciones falsas, la procura de intereses especiales y la comercialización que existen en la Internet.

Al mismo tiempo, y relacionado con la profusión de información y la falta de tiempo para absorción, reflexión y respuesta, está el ajuste forzado que el efecto descentralizador de la Internet sobre la elaboración de la política exterior norteamericana impone a los encargados de elaborar la política. Llamamos a este fenómeno "difusión de la diplomacia". La Internet ha hecho que los gobiernos abran sus puertas a nuevos

electorados, sin las limitaciones impuestas por las tradicionales barreras geográficas u otros obstáculos físicos que les impidan participar activamente en la creación de la política. Cada vez hay más personas y grupos que utilizan la Internet para formar comunidades virtuales que se pueden movilizar fácil y eficazmente para propugnar causas y acciones. No solamente utilizan la Internet para obtener información, sino también para transmitir información a todo el mundo y para propugnar medidas políticas específicas sobre cualquier tema, desde el comercio hasta los derechos humanos. Puede decirse sin temor a equivocación que el reto de arreglárselas con lo que hoy se describe apropiadamente como "caos de la información" probablemente intimidará durante muchos años a los encargados de elaborar la política tanto en Estados Unidos como en otras partes del mundo.

**P:** ¿Cómo afecta la Internet la manera en que los elaboradores de la política exterior norteamericana realizan su trabajo?

**SOLOMON:** Una de las ventajas más importantes que brinda la tecnología moderna de comunicación, como la Internet, es la mayor flexibilidad que ofrece a sus usuarios, tanto personas, organizaciones o países. Mayor flexibilidad significa también que la Internet y la revolución informática afectan en formas ligeramente distintas a los diferentes participantes en el proceso de elaboración de la política exterior. Por ejemplo, el año pasado, en lo más recio del conflicto de Kosovo, el Instituto logró informar a las autoridades encargadas de elaborar la política en todo el mundo, por medio de una transmisión en vivo por la Internet, los procedimientos de una conferencia en la que participaron varios líderes prominentes de los Balcanes, entre ellos los presidentes de Bulgaria y de Albania. En efecto, cada uno de ellos habló simultáneamente a un electorado regional en los Balcanes, a los aliados de la OTAN y a los elaboradores de la política en Washington.

Las encargados de elaborar políticas en Ejecutivo se dan cuenta de que la Internet ayuda a la comunicación intrainstitucional entre las agencias que se ocupan de diferentes aspectos de una misma crisis. El correo electrónico, las redes Intranet y otras tecnologías hacen que la información decisiva circule rápida y eficazmente

y, lo más importante, permiten que la información sea compartida no solamente por las oficinas más cercanas, sino que también por centros de operaciones y oficinas locales en todas partes del mundo. La Orden Presidencial No. 56, que exige la coordinación interagencial en casos de emergencias complejas, solamente puede tener éxito en un entorno de reacción instantánea si las agencias cuentan con la comunicación electrónica, tanto a nivel interno como externo.

El uso eficiente y la integración de estas nuevas tecnologías por organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales han ayudado a reducir las estructuras burocráticas tradicionales. La reducción jerárquica presenta un reto particular a los diplomáticos norteamericanos en el exterior — especialmente en el manejo de la diplomacia. El costo cada vez menor de las comunicaciones transnacionales, aun antes de la Internet, ha marginalizado más y más el papel de la diplomacia tradicional en los países. Es más fácil para un funcionario del Departamento de Estado en Washington usar el teléfono para resolver los problemas con sus contrapartes en París o El Cairo que esperar a que los diplomáticos en el país resuelvan el asunto.

Mientras tanto los diplomáticos en esos países, que también trabajan en el entorno instantáneo, se ven presionados más y más a elaborar la política en el acto o se arriesgan a parecer desconectados. Sin duda, la revolución informática ha borrado la línea que separa a los que están en el terreno, de los encargados de elaborar la política en Washington. La revolución informática no sólo ha mejorado drásticamente la cantidad y calidad de la información que está a disposición de los diplomáticos sino que también provee información más extensa y más precisa a los principales elaboradores de la política exterior, fortaleciendo con ello su capacidad de trazar políticas que satisfagan eficazmente las necesidades rápidamente cambiantes del actual mundo posterior a la Guerra Fría. Sin embargo, como señaló el ex secretario de Estado George Shultz en 1997 durante una conferencia del Instituto sobre la diplomacia virtual, todavía necesitamos diplomáticos en el terreno y elaboradores de política en Washington. El verdadero valor agregado proviene de la fuerza de la conexión que existe entre ellos.

**P:** ¿Cómo cambia la Internet la manera en que los gobiernos actúan recíprocamente?

**SOLOMON:** Con el fin de la Guerra Fría y la amenaza de una guerra nuclear mundial más remota, el mundo enfrenta un futuro inmediato menos mortal. El camino hacia ese futuro, sin embargo, puede ser más difícil de recorrer que antes. Una forma en que la Internet y la revolución informática pueden ayudar a los diplomáticos internacionales a recorrer ese camino en forma más segura, es haciendo que sus actividades intranacionales e internacionales sean transparentes. Por ejemplo, las nuevas tecnologías informáticas ofrecen a los gobiernos una tremenda oportunidad para educar e informar a un público nuevo acerca de sus posturas, políticas y actividades. El Instituto ha identificado esta oportunidad y ha estado a la vanguardia en examinar maneras de congregarse "en línea" a los profesionales de la política exterior — o, como nos gusta decir, "virtualmente" — y crear vínculos electrónicos entre las comunidades del mundo que comparten el interés de resolver los conflictos internacionales.

Naturalmente, es posible que la transparencia total de parte de los representantes gubernamentales no siempre corresponda con el interés nacional; no obstante, la actual explosión de información es prueba tangible de la efectividad de la Internet como herramienta de comunicación, tanto para funcionarios gubernamentales como para otros en el plano internacional. Sin duda alguna, esta nueva capacidad puede ser utilizada, y se la está utilizando, para satisfacer intereses particulares y propósitos varios — aunque no siempre en el interés de cada estado. Joseph Nye, decano del Colegio John F. Kennedy de Ciencias Gubernamentales de la Universidad Harvard y el almirante William Owen, codirector general de la firma Teledesic de tecnologías avanzadas, llaman "poder suave" a este uso del poder informático, que difiere del poder duro y coercitivo de un estado representado por su fuerza militar. La utilización del poder suave puede abarcar desde un gobierno que da acceso público a valiosos recursos informáticos en la Internet hasta darle un efecto determinado a una política o actividad específicas. El poder suave permite a los gobiernos informar fácil y eficazmente a personas que jamás visitarán sus embajadas o consulados o ni siquiera pisarán su territorio nacional.

Aun así, a pesar del creciente e invaluable papel que la Internet desempeña en facilitar la interacción y aumentar la calidad y cantidad de las comunicaciones entre los gobiernos y sus ciudadanos, así como también entre los estados, nunca reemplazará la calidad única de la comunicación de persona a persona entre los estados y otros que se desempeñan en el plano internacional. Por más asombrosos que hayan sido los adelantos durante los últimos diez años, al final de cuentas, la Internet y todos los equipos y programas que la mantienen en funcionamiento, continúan siendo meramente instrumentos de una acción humana.

**P:** ¿Puede anticipar alguna manera de superar las restricciones a la Internet impuestas por países como China y Birmania?

**SOLOMON:** Nadie, ni aquí en Estados Unidos ni en ninguna otra parte, debe subestimar el poder del libre movimiento de la información por medio de la Internet. Los esfuerzos de China o Birmania de circunscribir la Internet conforme a su voluntad, a la larga probablemente no tendrán éxito. La Internet ha sido concebida como un sistema dinámico para compartir información en base a una arquitectura abierta, la que, por su naturaleza, es prácticamente imposible de refrenar. Existen tantas maneras en que los ciudadanos pueden conectarse, directa o indirectamente, a la Internet, que la mayoría de las barreras reguladoras o tecnológicas son incapaces de impedir que las personas resueltas tengan acceso a la Internet. Asimismo, la naturaleza dinámica de la Internet no solamente resiste el control, su infraestructura descentralizada hace que su reglamentación esté más allá del alcance de los gobiernos a nivel territorial. Ninguna persona o estado es su propietario, ninguna persona o estado la administra. La Internet existe en virtud de protocolos convenidos que permiten que cualquier persona que posea un modem y una computadora personal pueda unirse a la comunidad mundial en calidad de "ciudadano" de la Internet y, una vez admitida, es muy difícil revocar su calidad de miembro.

Más importante es que aun si el gobierno chino pudiera controlar en su país el acceso a la Internet, es improbable que el hacerlo resultase en su interés. Como he destacado anteriormente, la información, en el mundo conectado de hoy, se ha convertido en un

recurso valioso dentro del sistema internacional. Muy similar a como los estados utilizaron durante siglos la influencia de sus recursos naturales (cabe pensar en el petróleo) para obtener una ventaja competitiva en el plano internacional, hoy se entiende que la información exacta y oportuna es un producto internacional igualmente valioso.

Los gobiernos deben recapacitar sobre cómo y por qué desean categorizar la información: como públicamente obtenible o secreta. Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos ha encontrado que la divulgación de información remotamente delicada y anteriormente considerada secreta, obtenida de los sistemas de satélites en órbitas terrestres, demostró ser invalorable para las organizaciones no gubernamentales e internacionales que trabajan en una zona de crisis, así como un producto de potencial lucro para una gran variedad de compañías en Estados Unidos.

Países como China y Birmania podrían encontrarse en una situación económica y política definitivamente desventajosa si limitan la manera en que sus propias industrias y sus ciudadanos utilizan con la máxima eficacia las nuevas tecnologías informáticas como la Internet.

**P:** ¿En qué medida afecta la Internet a las élites de la política exterior en sociedades cerradas como Corea del Norte?

**SOLOMON:** Es difícil contestar la pregunta sobre qué tipo de acceso y cuánto acceso tienen los miembros de sociedades cerradas como Corea del Norte. Dado que el acceso a la Internet permite la difusión de opiniones múltiples, obviamente el libre acceso a la Internet en las sociedades cerradas puede ser problemático para sus gobernantes. Sin embargo es sumamente improbable que los principales funcionarios gubernamentales y las élites de la política exterior en países como Corea del Norte o China no tengan conocimiento del poder de la Internet o que estén totalmente desconectados de la Internet. Este conocimiento seguramente influye su comportamiento en el plano internacional.

Sabemos que alguna información de la Internet llega a la gente de sociedades cerradas como Birmania, China y Corea del Norte. Un informe del Instituto, recientemente publicado en nuestro sitio en Internet,

describió el hambre que existe en Corea del Norte. Más tarde nos enteramos que el informe fue recogido y circulado entre organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en Corea del Norte. Otro informe del Instituto sobre la terrible situación en Serbia fue recogido y reimpresso para su distribución general por medios informativos independientes serbios en Belgrado. De hecho, dos periodistas de dos revistas importantes de Belgrado llamaron para informar al Instituto sobre cuán alentados se sintieron al enterarse, por medio del informe, que los norteamericanos reconocieron que no todos los serbios concordaban con las políticas del régimen de Milosevic.

**P:** ¿En qué forma utilizan la Internet los gobiernos y agrupaciones del mundo para unir y movilizar recursos en pro de objetivos comunes de política exterior?

**SOLOMON:** Una de las metas de la Iniciativa de Diplomacia Virtual del Instituto es ayudar a los funcionarios gubernamentales y no gubernamentales involucrados en asuntos de política exterior a comprender cómo pueden aprovechar al máximo las tecnologías actuales de información y comunicación para enfrentar los retos del mundo posterior a la Guerra Fría. En particular, uno de los proyectos más interesantes de la diplomacia virtual en que trabaja actualmente el Instituto, es un examen de cómo los funcionarios gubernamentales y no gubernamentales pueden trabajar en común para compartir información mientras abordan complejas crisis humanitarias. El proyecto examina las relaciones a nivel operacional entre funcionarios gubernamentales y no gubernamentales que nunca han trabajado juntos, cuando tratan de abordar la situación desalentadora que enfrentan. Al investigar una serie de estudios monográficos, tratamos de identificar y eliminar los obstáculos que impiden a estas entidades compartir eficazmente la información cuando movilizan sus recursos colectivos. Trabajamos en asociación con los que tienen experiencia operativa en manejo de crisis, con el fin de desarrollar mecanismos para compartir la información, que permitan a los funcionarios aunar sus recursos, al mismo tiempo que enfrentan los objetivos y limitaciones de su propia organización cuando abordan una compleja emergencia internacional.

Es particularmente difícil cuando las fuerzas militares y las organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas

situadas en diferentes partes del mundo, intentan trabajar conjuntamente en una zona de conflicto. Esta fue una lección importante de nuestra conferencia "Cómo Controlar el Caos", celebrada en 1994, la que reunió por primera vez a miembros de organizaciones no gubernamentales, elaboradores de política norteamericanos e internacionales y miembros de las fuerzas armadas, para hablar acerca de los retos que existen cuando se trabaja conjuntamente sobre el terreno en cuestiones de complejas emergencias humanitarias. Irónicamente, hallamos que el obstáculo mayor que prohíbe a todos ellos distribuir y aunar fácilmente los recursos informáticos no es de naturaleza técnica, sino que radica en las diferencias, protocolos y limitaciones internas que existen en sus respectivas organizaciones.

**P:** ¿Cuánto tiempo cree usted que transcurrirá hasta que las organizaciones comunitarias internacionales que tratan de influir en la política exterior estadounidense logren utilizar la Internet al máximo?

**SOLOMON:** La habilidad de estas comunidades virtuales de "ciudadanos" de la Internet de presionar eficazmente a los gobiernos y otros representantes internacionales mediante campañas por correo electrónico y por la Internet ya ha sido demostrada en un número de casos. El más famoso es la exitosa campaña para prohibir las minas terrestres — que ganó el respaldo de la comunidad internacional y el Premio Nobel de la Paz. Otro ejemplo — tema de un estudio que el Instituto financió en sus etapas iniciales — es la campaña realizada por activistas cibernéticos, compuesta por estudiantes universitarios y miembros de la diáspora Birmana, con el objeto de persuadir al estado libre de Massachusetts a que sancione a las compañías norteamericanas con negocios tanto en Massachusetts como en Birmania. Su objetivo fue, y sigue siendo, apoyar el movimiento pro democracia en Birmania. Las sanciones aplicadas por Massachusetts, sin embargo, estaban en directa oposición a la política exterior norteamericana hacia Birmania en ese tiempo.

Si bien la cuestión de si la legislación promulgada por Massachusetts excede lo dispuesto por la Constitución de Estados Unidos se litiga en un tribunal federal, existe poca duda de que la Internet desempeñó una función en poner esta cuestión de relieve en la opinión de mucha gente en Washington. Tal como lo señaló un

reciente artículo de Foreign Affairs, la promulgación de la ley en Massachusetts y la subsiguiente atención que la Internet generó acerca de las relaciones entre Estados Unidos y Birmania hicieron que los encargados de elaborar la política norteamericana ajustaran sus posturas anteriores en vista de la creciente opinión pública internacional. El caso demuestra que la Internet ha alterado para siempre el poder de los ciudadanos de la Internet de influir en el desarrollo de la política exterior norteamericana sin poner jamás un pie en la capital del país.

**P:** ¿En qué forma enfoca el programa del USIP las cuestiones relacionadas con la Internet y la elaboración de la política exterior?

**SOLOMON:** El Instituto de Paz de Estados Unidos practica lo que predica. En otras palabras, el Instituto utiliza activamente las nuevas tecnologías de información y comunicación para educar y poner al alcance de personas en todo el mundo sus recursos de investigación e información para abordar conflictos locales, regionales e internacionales. Por ejemplo, la Colección Digital de Acuerdos de Paz del Instituto, que se puede obtener en nuestro sitio en [www.usip.org](http://www.usip.org), procura acrecentar los estudios comparativos acerca de estrategias de creación de la paz que dan especial atención a las cuestiones como la de los refugiados y poblaciones desplazadas, amnistía, reforma militar y la desmovilización de las fuerzas militares. Esta colección "en línea" permite a negociadores y otras personas interesadas comparar diferentes experiencias pertinentes a conflictos diferentes y reflexionar acerca de las lecciones y aplicarlas a sus propias situaciones.

Utilizamos también nuevas tecnologías de medios múltiples para tener un público más amplio además del que ya se encuentra en Washington D.C. para los eventos del Instituto y los oradores invitados. En febrero de 2000, durante la primera transmisión en vivo en la Internet, producida en su totalidad por el mismo Instituto, se invitó al público mundial a asistir virtualmente al evento y se le alentó a que sometiera preguntas al grupo de expertos. Una de las preguntas que recibimos durante la transmisión vino de un participante en Mongolia — una ilustración excelente de cómo las organizaciones pueden utilizar la Internet para llegar hasta un público nuevo y proveer recursos educativos que trascienden grandemente los muros

físicos de sus respectivas instituciones. Esto representa una tendencia que finalmente demostrará ser de gran utilidad para las personas en los sectores privado, público y sin fines de lucro, no importa el idioma que hablen o en que región vivan. ©

---

*Para más información acerca de la Iniciativa de Diplomacia Virtual del Instituto, favor de comunicarse con las directoras de Diplomacia Virtual Sheryl Brown o Margarita Studemeister, en {virtual\_diplomacy@usip.org}. Los documentos acerca de la Diplomacia Virtual y los procedimientos de la conferencia mencionados en esta transcripción de la entrevista se pueden encontrar "en línea" en: "[http://www.usip.org/oc/virtual\\_dipl.html](http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html)".*

---

---

## EL CABILDEO CONGRESIONAL: UNA MANERA CLAVE DE QUE LOS CIUDADANOS ESTADOUNIDENSES HAGAN IMPACTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

---

*Por Audrae Erickson*



*El cabildeo es "un aspecto necesario e integral del proceso legislativo estadounidense", dice Audrae Erickson, directora de Relaciones Gubernamentales para Políticas de Comercio Internacional en la Federación Norteamericana de Agencias Agrícolas y presidenta del Comité Agrícola de la Ronda de Seattle. "Asegura que se tengan en cuenta, antes que un proyecto se convierta en ley, los derechos e intereses de los ciudadanos estadounidenses", afirma.*

La participación ciudadana en el proceso legislativo es una de las piedras angulares del sistema democrático de Estados Unidos. Desde elegir a miembros del Congreso que apoyan sus posturas en cuestiones de políticas hasta escribirle una carta al presidente de Estados Unidos, los ciudadanos estadounidenses influyen directamente en las decisiones de los que elaboran la política exterior.

Esta influencia se multiplica cuando los individuos se agrupan en pro de una causa común y forman grupos de intereses especiales. En Estados Unidos hay varios miles de tales grupos, los que defienden posturas políticas en una amplia gama de temas. Actualmente, aparecen inscritos para cabildear a miembros del Congreso y a la administración más de 3.700 grupos de intereses especiales. Algunos de los más influyentes pueden movilizar centenares de miles de votantes a favor de su causa. Y los grupos que demuestran que son capaces de llevar a cabo campañas a nivel popular competentes y activas, ejercen influencia significativa en Washington, D.C.

### **EL PODER DE LA VOZ DEL ELECTOR**

Los miembros del Congreso reconocen que su responsabilidad primordial es complacer a los votantes que los eligieron para que desempeñaran un cargo público. Para hacerlo así, deben emitir votos legislativos que reflejen en gran medida los intereses de sus electores o estar preparados para justificar un voto impopular cuando llega el momento de la reelección.

Aunque a los representantes elegidos el liderato de la Cámara y el Senado con frecuencia les ordena votar de acuerdo con líneas partidarias, de todos modos les prestan gran atención a las encuestas de opinión pública y a las opiniones de los votantes en su distrito o estado. Los representantes elegidos le dan una importancia tremenda a las posiciones políticas expresadas en las cartas, llamadas telefónicas y el correo electrónico que les envían sus electores y a las reuniones personales con estos. Por cada individuo que hace una llamada telefónica o escribe una carta a su funcionario elegido, se supone en general que hay tantos como diez votantes adicionales que apoyan la misma postura. Por lo tanto, el efecto de una acción de cabildeo puede ampliarse al menos diez veces. Si un miembro del Congreso recibe una cantidad significativa de respuestas de sus electores en relación con un tema dado, y el liderato de su partido le pide que vote en contra de esas respuestas, es a menudo la voz de los electores la que cambia el voto final.

Los electores pueden aumentar su influencia uniéndose a un grupo o asociación nacional de intereses especiales. Como miembros de un asociación nacional, participan en su proceso interno de elaboración de políticas y dependen de los funcionarios elegidos de la organización o de su personal profesional para que cabildee en el Congreso en su nombre. Por lo tanto, un cabildeador de una asociación tal habla por muchos cuando le presenta al Congreso posturas respecto de determinadas políticas.

El efecto de esta estrategia se amplía cuando las asociaciones nacionales se unen para formar coaliciones que hablan con una sola voz respecto de asuntos que tienen que ver con políticas, lo que hace difícil que se pasen por alto sus opiniones. Las cartas enviadas por una coalición se levantan como un verdadero pilar en Washington y les ofrecen a las organizaciones que comparten un mismo modo de pensar un medio rápido y efectivo de demostrar apoyo amplio a favor de una postura política.

### **EL CABILDEO EFECTIVO EN POLÍTICA EXTERIOR**

Los más exitosos entre los cabilderos que se ocupan de asuntos exteriores son aquéllos que se establecen a sí mismos como expertos en cuestiones específicas de políticas, crean mensajes bien diseñados para expresar por qué un miembro del Congreso debería votar de una cierta manera y mantienen estrechas relaciones de trabajo con legisladores claves — inclusive presidentes de las comisiones pertinentes y el liderato del Senado y la Cámara de Representantes — y con el personal de éstos.

Los cabilderos "expertos" son decisivos en el proceso de cabildeo en Washington. Los miembros del Congreso y su personal, los funcionarios de la administración, los funcionarios extranjeros y aun otros cabilderos buscan su consejo y, en ese proceso, los expertos recogen información adicional que sirve para reforzar su pericia. La influencia de un experto aumenta en la medida en que la organización que representa demuestra capacidad de reunir una cantidad apreciable de respuestas a nivel popular en relación con cuestiones específicas de políticas.

Los cabilderos expertos deben tener acceso a la información más reciente en las áreas de que se ocupan. La información pertinente la pueden obtener a través de informes periodísticos, de su trabajo en colaboración con otros miembros del Congreso o la administración, de reuniones con representantes de países extranjeros y otros cabilderos de política exterior, de la lectura de publicaciones que se especializan en temas de política exterior y de su asistencia a seminarios y conferencias profesionales.

De estos cabilderos, los más dignos de crédito poseen antecedentes de carrera especializados de los cuales

derivan su pericia. Por encima de todo, los cabilderos que tienen éxito en cuestiones de asuntos extranjeros hacen un arte del trabajo en colaboración con personas influyentes y sacan partido de cada contacto.

### **EL CABILDEO DE UN TEMA ESPECÍFICO DE POLÍTICA EXTERIOR**

Un grupo de cabildeo que ejerce una tremenda influencia de origen popular es la Federación Norteamericana de Agencias Agrícolas. Fundada en 1919, las Agencias Agrícolas son la mayor organización agrícola de Estados Unidos. Con más de 4,9 millones de familias miembros en los 50 estados norteamericanos y Puerto Rico, los miembros de las Agencias Agrícolas producen todos los productos básicos que se cultivan en la nación. La capacidad de las Agencias Agrícolas de movilizar apoyo de base popular en cuestiones nacionales e internacionales que afectan la agricultura, les han ganado extenso reconocimiento como una voz nacional que habla por los agricultores y ganaderos de Estados Unidos.

Las Agencias Agrícolas desempeñan un papel importante en el cabildeo a favor de la aprobación de cuestiones de política exterior que tienen un efecto directo en la agricultura, entre ellas la concesión a China de la condición de Relaciones Comerciales Normales (RCN). El Congreso de Estados Unidos le ha otorgado a China la condición de RCN — las mismas preferencias comerciales que les concede a otras naciones —, por períodos de un año. China, el sexto mercado en orden de importancia para las exportaciones agrícolas estadounidenses, retribuye manteniendo su mercado abierto a las exportaciones norteamericanas. La negativa a concederle la condición de RCN pondría en serio peligro las relaciones comerciales entre Estados Unidos y China. La aprobación cada año de las RCN a favor de China, considerada por la mayoría como un asunto económico, tiene significación de política exterior.

La participación de Estados Unidos con China ha estado en el primer lugar de la agenda de la política exterior estadounidense en Asia desde que el presidente Nixon restableció los vínculos diplomáticos con China hace cerca de 30 años. Las subsecuentes relaciones entre Estados Unidos y China se convirtieron en tema de debate anual en Washington durante las

deliberaciones congresionales acerca de si se le concedían o no beneficios comerciales a ese país. Aunque el Senado, de modo constante, acuerda con el presidente renovar las RCN, generalmente se presenta en la Cámara de Representantes una resolución para negarle a China los privilegios comerciales estadounidenses.

Lo que debería ser un debate en torno a los méritos de mantener una corriente en ambas direcciones entre Estados Unidos y China, se convierte en un debate en torno a cuestiones no comerciales de tremenda significación en el frente de la política exterior. Los miembros del Congreso que se oponen a prorrogar el tratamiento comercial preferencial a China mencionan, como razones para negarle la condición de RCN, cuestiones de derechos humanos, supuesto espionaje de tecnología estadounidense de armas nucleares, acusaciones de financiamiento ilegal de campañas electorales y las fricciones políticas de larga data de China con Tibet y Taiwán.

Los grupos de intereses especiales influyen grandemente en el debate anual en torno a China en el Congreso de Estados Unidos. Algunos grupos creen con vehemencia que China debe ser castigada por sus actos en el frente que no tiene relación con el comercio y, por lo tanto, abogan por que se le niegue las RCN. Otros creen que la intervención a través del comercio es un medio viable de fomentar la reforma democrática en China y, por lo tanto, apoyan la renovación de las RCN. Ambas opiniones dominan en las informaciones de los medios noticiosos durante los 60 días en que la Cámara delibera sobre el asunto, aunque el debate, constantemente, termine con un voto afirmativo de los representantes para mantener relaciones comerciales normales con China. En 1999, la votación resultó en un margen de 260 a 170 a favor de prorrogar las RCN.

Con la esperanza de influir en su propio favor en la votación final sobre las RCN, grupos agrícolas y empresariales inundan a los miembros de la Cámara de llamadas telefónicas, mensajes electrónicos, cartas de electores y coaliciones y sesiones informativas dedicadas a los congresistas y su personal para instruirlos aún más sobre los beneficios de la aprobación.

Las Agencias Agrícolas movilizan anualmente a sus miembros a nivel popular en apoyo del comercio

normal con China. Además de las llamadas telefónicas de los electores, las cartas de las coaliciones y las reuniones con los miembros de la Cámara en sus oficinas de la ciudad de Washington y los distritos, las Agencias Agrícolas impulsan la participación de sus miembros, al establecer servicios automáticos que facilitan la campaña de envío de cartas y llamadas telefónicas. Por ejemplo, se establece un número telefónico automático y libre de cargo que, cuando llama un miembro de las Agencias Agrícolas, genera una carta personalizada a ese congresista, para exaltar las virtudes de la prórroga de las RCN a favor de China. Más aún, las Agencias Agrícolas solicitan a sus miembros claves de todo el país que hagan contacto personal con ciertos representantes que todavía no han confirmado su apoyo a la aprobación de las RCN.

Este año, lo que está en juego en torno a las relaciones comerciales con China es todavía mayor. Estados Unidos y China han concluido negociaciones bilaterales para que China ingrese en la Organización Mundial del Comercio (OMC), negociaciones en las que China ha aceptado abrir significativamente su mercado a las importaciones agrícolas. Este acuerdo allana el camino hacia una relación comercial con China cada vez más valiosa para los agricultores y ganaderos de Estados Unidos.

Para poder beneficiarse con el acuerdo que permita el ingreso de China, las reglas de la OMC requieren que Estados Unidos le otorgue a China unas RCN incondicionales y permanentes. Las Agencias Agrícolas, junto con otras organizaciones agrícolas y empresariales, han galvanizado a sus miembros para asegurar el apoyo congresional a las RCN permanentes. Sin embargo, ciertos grupos de intereses especiales se oponen a que China sea miembro de la OMC y se preparan a llevar a cabo una campaña masiva para impedirlo. Se espera que su estrategia para acumular oposición a nivel popular corra pareja con una intensa campaña de los grupos que apoyan la iniciativa.

La consideración congresional de las RCN a favor de China pondrá a prueba las destrezas y tácticas de cabildeo de los que abogan por uno y otro lado en el debate. Cada lado hará mucho hincapié en sus respectivas actividades de cabildeo para hacer saber lo que está en juego.

El cabildeo es un aspecto necesario e integral del proceso legislativo estadounidense. Asegura que se tengan en cuenta, antes que un proyecto se convierta en ley, los derechos e intereses de los ciudadanos estadounidenses. Le da una voz al elector en ese proceso y, con eso, asegura que se mantengan los principios de nuestra democracia. ©

---

---

## DIALOGO ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO: UN SISTEMA ABIERTO DE POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

---

*Por Robert D. Schulzinger*



*"La política exterior de Estados Unidos surge del diálogo entablado entre los funcionarios públicos y los ciudadanos en el sector privado", dice Robert Schulzinger, profesor de historia de la Universidad de Colorado en Boulder y autor de ocho libros sobre la historia de la política exterior de Estados Unidos. "Los funcionarios públicos pueden constantemente medir y actualizar sus opiniones con la ayuda de los miembros más concienzudos, experimentados y dedicados del sector privado", agrega Schulzinger.*

Estados Unidos cuenta con un sistema abierto de política exterior que es muy poco común. Si bien el presidente y sus principales lugartenientes están al frente de la política exterior, no pueden actuar solos. Literalmente, hay cientos de organismos de gobierno que ayudan en la toma de decisiones. Algunos de estos departamentos u oficinas son obvios, como los departamentos de Estado, Defensa, Hacienda y Comercio, el Consejo de Seguridad, la Oficina de la Representante de Comercio de Estados Unidos y el director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas. La función de otros organismos gubernamentales en la política exterior es menos evidente, pero los departamentos de Asuntos Energéticos y Justicia, el Servicio de Inmigración y Naturalización, por ejemplo, también desempeñan un papel importante en el proceso de la política exterior de Estados Unidos.

Sin embargo, no es posible entender la política exterior de Estados Unidos si se fija la mirada únicamente en el gobierno. A lo largo de la historia de Estados Unidos, y particularmente durante los 55 años transcurridos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los ciudadanos que no trabajan en el gobierno han desempeñado una función valiosa al dar forma a las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo. Lo han hecho escribiendo, enseñando y apelando directamente al Congreso y a la rama ejecutiva del gobierno. Han actuado a través del proceso político para elegir nuevas administraciones con diferentes puntos de vista.

A menudo, quienes estaban fuera del gobierno pasan a ser parte de él. Muchos importantes funcionarios de gobierno provienen del sector privado, son servidores públicos varios años y luego regresan a sus universidades, institutos de investigación, medios de información, empresas o bufetes de abogados. Desde ahí siguen haciendo observaciones sobre el curso que toman las relaciones exteriores de Estados Unidos y ejercen influencia desde sus puestos fuera del gobierno. Este constante cambio de personajes trae como consecuencia una discusión permanente sobre la dirección y el contenido de la política exterior de Estados Unidos. A veces el tono intenso de las conversaciones impide que se escuchen voces y temas particulares. Sin embargo, el mismo carácter anárquico del discurso es lo que lo hace más democrático. Quienes están fuera del gobierno tienen regularmente la oportunidad de influir en el curso de los asuntos públicos. Los funcionarios públicos pueden constantemente medir y actualizar sus opiniones con la ayuda de los miembros más concienzudos, experimentados y dedicados del sector privado.

Los que no pertenecen al gobierno, pero están interesados en los asuntos exteriores, cuentan con una amplia red de medios para ayudar a los elaboradores de política a establecer la agenda diplomática y poner en práctica las normas específicas de política. Hay decenas de publicaciones de opinión pública dedicadas exclusivamente o en gran medida a los asuntos de política exterior. Publicaciones como "Foreign Affairs", "Foreign Policy", "The Public Interest" y "The

National Interest", para mencionar algunas de las más destacadas, presentan artículos sobre las cuestiones palpitantes del momento. Todas son lectura obligada para los principales funcionarios del gobierno. Los autores de la mayoría de los artículos de estas publicaciones no son servidores públicos. Son catedráticos, banqueros, ejecutivos de empresas, abogados, líderes de sindicatos, clérigos y dirigentes de organizaciones de derechos humanos y asistencia humanitaria.

Estas publicaciones trimestrales con artículos que opinan sobre un tema componen una pequeña parte de los medios a disposición de las personas fuera del sector público para que expresen sus puntos de vista. Además, hay otras publicaciones semanales y mensuales de este tipo, tales como "The New Republic", "The Nation", "The National Review" y "The Weekly Standard", que contienen las opiniones de todo el amplio abanico político. La mayoría de los colaboradores de estas revistas no ocupan puestos en el gobierno.

A partir de la década del 70, los principales periódicos del país, "The New York Times", "The Wall Street Journal", "The Washington Post" y "The Los Angeles Times", comenzaron a ceder espacio en sus páginas a artículos en oposición a sus editoriales. Hoy día, casi todos los periódicos tienen un departamento dedicado a artículos que reflejan opiniones disidentes. Estas páginas vienen llenas de artículos con observaciones concienzudas y más extensas que las cartas al director de la publicación. En los últimos quince años, el número de medios electrónicos de información ha aumentado, lo que ofrece otra salida a la expresión de las ideas del sector privado. Las cadenas de televisión CNN, CNBC, MSNBC, Fox News y otros operadores de televisión por cable y radio transmiten las 24 horas del día la discusión de asuntos públicos. Las ondas radiofónicas están llenas de opiniones de expertos no gubernamentales. Ya sea en caso de guerra o de cualquier otra crisis internacional o acontecimiento digno de mención, los medios noticiosos se ponen en acción para proporcionar una cobertura amplia y toda una diversidad de opiniones sobre la situación, según se van produciendo los acontecimientos.

Además, quienes están fuera del sector público utilizan varios foros públicos y educativos para influir en los temas de actualidad de la política exterior. Se celebran

seminarios públicos sobre los temas más sobresalientes en las principales escuelas de relaciones internacionales del país como son la Escuela de Administración Pública John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia, la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton, la Escuela de Estudios Avanzados Internacionales de la Universidad Johns Hopkins y la Escuela de Diplomacia de la Universidad de Georgetown, para mencionar algunas. Asimismo desempeñan una función importante los institutos de investigación como el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, la Institución Brookings, la Fundación Carnegie para la Paz Internacional y el Consejo de Relaciones Exteriores, todos con sede u oficinas en Washington, D.C. En estas instituciones, los catedráticos o los investigadores, muchos de los cuales han sido trabajado para el gobierno o piensan volver a hacerlo, expresan sus opiniones y consultan con funcionarios de gobierno sobre una gama de cuestiones de política exterior.

Lo que es más significativo en cuanto al enorme volumen de opiniones públicas que hay disponible en la actualidad es que los funcionarios de gobierno les prestan atención. Consideran las observaciones de los que no están en el gobierno al momento de establecer, ajustar y ejecutar las normas de política. Muchas de las normas de política de Estados Unidos que se han aplicado en los años después de la Guerra Fría — elaboradas para responder a múltiples acontecimientos internacionales — han sido afectadas por la opinión de los que están fuera del gobierno. Estas opiniones han orientado la política estadounidense en las intervenciones por motivos humanitarios en Somalia, Ruanda y Haití, en la promoción de los derechos humanos en Bosnia y Kosovo, en la creación y la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Organización Mundial de Comercio, en las restricciones sobre el uso de minas antipersonales, en la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en la provisión de asistencia económica a los antiguos estados comunistas, en las relaciones con China y Taiwán, en la normalización de las relaciones con la República Socialista de Vietnam, en la continuación de las sanciones económicas impuestas a Cuba e Iraq, en la promoción de la paz en Irlanda del Norte, y en los esfuerzos por resolver la disputa entre Israel, los estados árabes y los palestinos.

En cada uno de estos episodios el gobierno de Estados Unidos elaboró una política tras consultar las ideas y las opiniones de actores no gubernamentales — y como resultado de ellas — y, a veces, de la presión que tales actores ejercieron. Desde Irlanda del Norte hasta China y Taiwán, toda la amplia gama de cuestiones de política exterior después de la Guerra Fría ha sido influida por las opiniones de hombres y mujeres sumamente versados y concienzudos que trabajan fuera del gobierno.

La floreciente comunidad de personas no afiliadas al gobierno ha sido una fuente de la que han provenido muchos de los más destacados funcionarios de cada administración presidencial en los últimos 40 años. Henry Kissinger parece haber sentado la pauta. Estableció su reputación en los años 50 y 60 como catedrático de Escuela de Administración Pública de la Universidad de Harvard y participante regular en los seminarios y grupos de estudio del Consejo de Relaciones Exteriores. De 1969 a 1977 ocupó los puestos de asesor de seguridad nacional y secretario de Estado en las administraciones de Nixon y Ford. Desde 1977 es un ciudadano privado que se mantiene en estrecha comunicación con el gobierno de Estados Unidos, empresas privadas, gobiernos del exterior y candidatos políticos.

Este es un patrón que se ha seguido en los años recientes. Los ex secretarios de Estado George Shultz, James Baker III y Lawrence Eagleburger, y la actual secretaria Madeleine Albright se desplazan sin dificultad de un puesto en el gobierno a otro en los centros de enseñanza. Así también lo hizo el primer asesor del presidente Clinton para asuntos de seguridad nacional Anthony Lake, su segundo secretario de Defensa, William Perry y su segundo director de la Agencia Central de Inteligencia, John Deutch. El secretario de Estado adjunto Strobe Talbott, amigo del presidente Clinton desde que ambos eran becarios Rhodes en la Universidad de Oxford a fines de los años 60, trabajó durante décadas como periodista para la revista *Time* antes de ocupar un puesto en el gobierno. Mientras trabajaba en la revista *Time*, Talbott ahondó en las complejidades de temas como el control de armamentos, el desarme y la transición de la antigua Unión Soviética al sistema de mercados abiertos. El ex

secretario de Hacienda Robert Rubin, quien ejercía inmensa autoridad sobre la política económica exterior de Estados Unidos, llegó al gobierno del mundo financiero de Wall Street en Nueva York. Después de dejar su cargo, aceptó un empleo como copresidente de Citigroup, uno de los principales bancos y casas de corretaje del país. Su sucesor como secretario de Hacienda, Lawrence Summers, era un distinguido catedrático de economía en la Universidad de Harvard antes de sumarse a la plantilla del Banco Mundial. De ahí pasó a la administración de Clinton, donde se desempeñó primero en el Consejo de Política Económica del Presidente, luego como vicesecretario de Hacienda y finalmente como secretario de Hacienda desde julio de 1999.

En todas las áreas de las relaciones exteriores de Estados Unidos, las normas de política surgen de un diálogo entre los funcionarios públicos, elegidos o nombrados, y los ciudadanos. Algunas personas que alternan entre empleos en el sector privado y el sector público informan que usualmente formulan sus ideas más innovadoras e influyentes cuando trabajan fuera del gobierno. Muchas más nunca trabajan para el gobierno, pero sus opiniones se publican, se discuten y se presentan en reuniones con funcionarios públicos y desempeñan un papel fundamental en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos. ●

*La Elaboracion de la Politica Exterior de Estados Unidos*  
EXTRACTOS DE ARTÍCULOS RECIENTES

Denning, Brannon P.; McCall, Jack H. STATES' RIGHTS AND FOREIGN POLICY (*Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, January/February 2000, pp. 9-14)

Discussing the impact of individual U.S. states on the nation's foreign policy, Denning and McCall cite cases in which other nations have been targeted by state and local sanctions, which the authors say are unconstitutional. They review a Massachusetts statute that banned companies that did business with Burma from bidding on contracts to supply goods to that state. "Local sanctions represent an attempt by states to co-opt the power to set foreign policy" — a power that, under the Constitution, "clearly allocates to Washington," the authors contend.

Lindsay, James M. LOOKING FOR LEADERSHIP: DOMESTIC POLITICS AND FOREIGN POLICY (*Brookings Review*, vol. 18, no. 1, Winter 2000, pp. 40-43)

The American public, while not isolationist, remains disengaged from foreign policy concerns, believing that "no major challenge to U.S. security exists—" in the post-Cold War era, Lindsay says. Likewise, Congress, while largely desiring an active role in foreign policy design, is "divided by chamber, party, ideology, region, committee, and generation." The result, he says, is little coherence or agreement on how foreign policy should proceed. He says more presidential leadership is needed to overcome legislative gridlock.

Rabkin, Jeremy. FROM KOSOVO TO KANSAS (*The American Spectator*, vol. 32, issue 11, November 1999, pp. 62-63)

Rabkin says that a decade ago, conservatives routinely criticized what they termed congressional micromanaging of foreign policy, while today, liberals scorn the restrictions placed on American leadership by congressional conservatives. Some Clinton administration foreign policy initiatives, he says, have lacked congressional support because of their impact on domestic affairs. Rabkin disagrees with those who say the only way to break such

foreign affairs impasses is for Congress to allow the president more leeway in international negotiations. On the contrary, he advocates firmer congressional involvement in order to prevent the president from negotiating commitments that cannot be honored or enforced.

Rieff, David. A NEW HIERARCHY OF VALUES AND INTERESTS (*World Policy Journal*, vol. 16, no. 3, Fall 1999, pp. 28-34)

Rieff believes that, under the Clinton administration, geoeconomic questions have been dealt with effectively but geopolitical questions have largely been avoided, or dealt with on an ad hoc basis. The result, he contends, has been that neither U.S. allies nor adversaries have had a clear idea of what direction U.S. policy will take next. "Effective policy-making needs to have as clear a sense of what involvement and commitments cannot or should not be made, as about what must be done even when sacrifices are required," he says.

Tucker, Robert. ALONE OR WITH OTHERS (*Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6, November/December 1999, pp. 15-20)

Tucker examines the unilateralist and/or multilateralist tendencies of U.S. foreign policy in the post-Cold War era. He notes that the role of the United Nations "in determining the circumstances legitimizing force" has expanded considerably during the Clinton administration. "Pressured by its European allies," he writes, "the administration accepted this expanded role for the Security Council and thereby may have created significant obstacles for future administrations confronted by the need to employ force and, in doing so, to act alone."

Zoellick, Robert B. CONGRESS AND THE MAKING OF U.S. FOREIGN POLICY (*Survival*, vol. 41, no. 1, Winter 1999-2000, pp. 20-41)

Tension between the Executive and Congress over foreign policy is neither new, nor a unique product of the end of the Cold War, the author says. Under the U.S. Constitution,

and based on experience, he notes, the two branches of government must develop U.S. policy by sharing powers and resolving their “creative tension.” Zoellick says that trade policy and the use of force are two critical areas where the experience and evolution in congressional processes are most evident and where, with vision, consultation, and an openness to debate, the present generation of political leaders can strive to meet national aspirations.

---

*The annotations above are part of a more comprehensive Article Alert offered on the International Home Page of the Office of International Information Programs, U.S. Department of State: “<http://www.usinfo.state.gov/admin/001/wwwhapub.html>”.*

---

---

*La Elaboracion de la Politica Exterior de Estados Unidos*  
BIBLIOGRAFIA  
(En inglés)

---

Alterman, Eric. WHO SPEAKS FOR AMERICA?: WHY DEMOCRACY MATTERS IN FOREIGN POLICY. Ithaca, NY: Cornell University, 1998. 244p.

Binnendijk, Hans, editor. STRATEGIC ASSESSMENT, 1999: PRIORITIES FOR A TURBULENT WORLD. Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1999. 334p.

Boren, David L.; Perkins, Edward J., editors. PREPARING AMERICA'S FOREIGN POLICY FOR THE 21<sup>ST</sup> CENTURY. Norman: University of Oklahoma, 1999. 432p.

Brands, H. W. WHAT AMERICA OWES THE WORLD: THE STRUGGLE FOR THE SOUL OF FOREIGN POLICY. Cambridge: Cambridge University, 1998. 335p.

Brenner, Carl N. MODELING THE PRESIDENT'S SECURITY AGENDA (*Congress and the Presidency*, vol. 26, no. 2, Fall 1999, pp. 171-191)

Clarke, Duncan L. AMERICAN DEFENSE AND FOREIGN POLICY INSTITUTIONS: TOWARD A SOUND FOUNDATION. New York: University Press of America, 1992. 245p.

Cooper, Mary H. DEFENSE PRIORITIES: IS THE U.S. PREPARED FOR THE POST-COLD WAR ERA? (*CQ Researcher*, vol. 9, no. 28, July 30, 1999, pp. 641-659)

Fleisher, Richard; Bond, Jon R. THE DEMISE OF THE TWO PRESIDENCIES (*American Politics Quarterly*, vol. 28, no. 1, January 2000, pp. 3-25)

Grimmett, Richard. FOREIGN POLICY ROLES OF THE PRESIDENT AND CONGRESS. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress, June 1999. 24p.

Hamilton, Lee H. PRESERVING THE WAR POWERS ACT (*The American Legion Magazine*, vol. 147, no. 1, July 1999, pp. 32-34)

Holsti, Ole R. PUBLIC OPINION AND AMERICAN FOREIGN POLICY. Ann Arbor: University of Michigan,

1997. 257p.

Hyland, William G. CLINTON'S WORLD: REMAKING AMERICAN FOREIGN POLICY. Westport, CT: Praeger, 1999. 220p.

Kull, Steven; Destler, I. M. U.S. FOREIGN POLICY: WHAT DO AMERICANS WANT? (*The Chronicle of Higher Education*, vol. 46, no. 2, September 3, 1999, pp. B8-B9)

Lake, David A. ENTANGLING RELATIONS: AMERICAN FOREIGN POLICY IN ITS CENTURY. Princeton: Princeton University, 1999. 332p.

Podhoretz, Norman. STRANGE BEDFELLOWS: A GUIDE TO THE NEW FOREIGN-POLICY DEBATES (*Commentary*, vol. 108, no. 5, December 1999, pp. 19-31)

Regan, Patrick M. SUBSTITUTING POLICIES DURING U.S. INTERVENTIONS IN INTERNAL CONFLICTS (*The Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, no. 1, February 2000, pp. 90-106)

Rice, Condoleezza. PROMOTING THE NATIONAL INTEREST (*Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, January/February 2000, pp. 45-62)

Scott, James M., editor. AFTER THE END: MAKING U.S. FOREIGN POLICY IN THE POST-COLD WAR WORLD. Durham, NC: Duke University, 1998. 427p.

Trubowitz, Peter. DEFINING THE NATIONAL INTEREST: CONFLICT AND CHANGE IN AMERICAN FOREIGN POLICY. Chicago: University of Chicago, 1998. 353p.

U.S. National Security Council. NATIONAL SECURITY FOR A NEW CENTURY. Washington: The White House, December 1999. 52p.

Whitcomb, Roger S. THE AMERICAN APPROACH TO FOREIGN AFFAIRS: AN UNCERTAIN TRADITION. Westport, CT: Praeger, 1998. 149p. ©

---

---

*La Elaboracion de la Politica Exterior de Estados Unidos*  
DIRECCIONES DE INTERNET  
(En inglés)

---

*Recursos de Internet sobre cuestiones relacionadas.*

**GOVERNMENT**

U.S. Congress, House, Armed Services Committee  
<http://www.house.gov/hasc/>

U.S. Congress, House, Democratic Hot Topics: Foreign Policy  
[http://www.house.gov/democrats/ht\\_foreign\\_affairs.html](http://www.house.gov/democrats/ht_foreign_affairs.html)

U.S. Congress, House, International Relations Committee  
[http://www.house.gov/international\\_relations/](http://www.house.gov/international_relations/)

U.S. Congress, Senate, Armed Services Committee  
[http://www.senate.gov/~armed\\_services/](http://www.senate.gov/~armed_services/)

U.S. Congress, Senate, Foreign Relations Committee  
<http://www.senate.gov/~foreign/>

U.S. Department of Defense: DefenseLINK  
<http://www.defenselink.mil/>

U.S. Department of State: International Security  
<http://usinfo.state.gov/topical/pol/pol.htm>

U.S. Department of State: Policy  
<http://www.state.gov/www/policy.html>

U.S. Mission to the U.N.  
<http://www.un.int/usa/>

U.S. National Economic Council  
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/nec/html/>

U.S. National Security Council  
<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/nschome.html>

Virtual Diplomacy Fact Sheet  
[http://www.usip.org/oc/virtual\\_dipl.html](http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html)

**PRIVATE SECTOR**

American Diplomacy: Commentary, Analysis and Research on American Foreign Policy  
<http://americandiplomacy.org/>

American Farm Bureau Federation  
<http://www.fb.com/>

American Foreign Policy Council  
<http://www.afpc.org/>

The Brookings Institution: Foreign Policy Studies  
[http://www.brook.edu/fp/fp\\_hp.htm](http://www.brook.edu/fp/fp_hp.htm)

Center for Strategic and International Studies  
<http://www.csis.org/>

Council on Foreign Relations  
<http://www.foreignrelations.org/public/>

Foreign Policy Association  
<http://www.fpa.org/>

International Affairs.com  
<http://www.internationalaffairs.com/>

International Affairs Resources  
<http://www.etown.edu/vl/index.html>

RAND: National Security Research Division  
<http://www.rand.org/organization/nsrd/>

U.S. Foreign Policy, University of Michigan Documents Center  
<http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/forpol.html>

Yahoo Index to U.S. Foreign Policy  
[http://www.yahoo.com/Government/Politics/U\\_S\\_\\_Foreign\\_Policy/](http://www.yahoo.com/Government/Politics/U_S__Foreign_Policy/) ©

# AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

VOLUMEN 5

PERIODICO ELECTRONICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS

NÚMERO 1

*La Elaboración de la  
Política Exterior de  
Estados Unidos*

*Marzo de 2000*